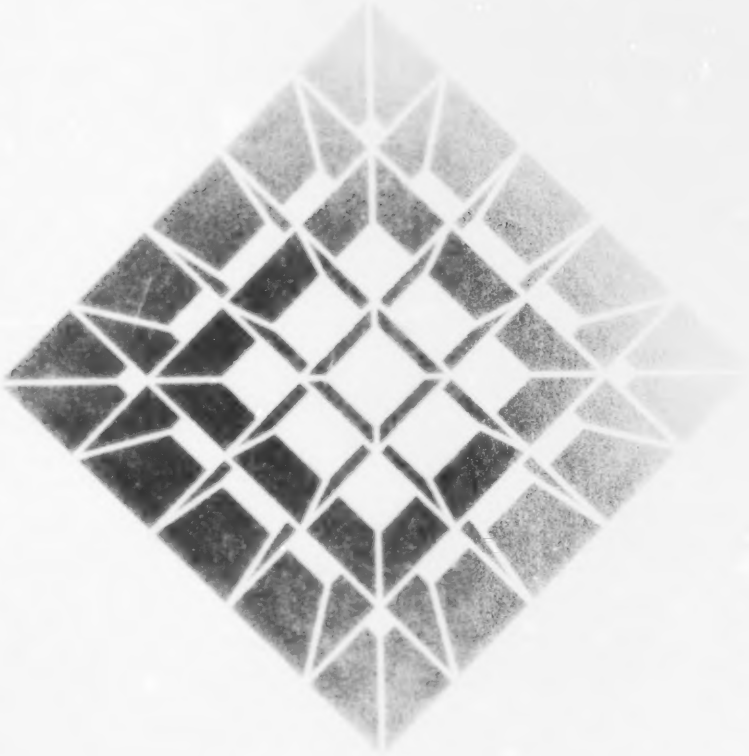
LA CONFÉRENCE PERSPECTIVE 2000

Un synopsis



K. Newton et J.-P. Voyer, rapporteurs

Un synopsis

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

La Conférence perspective 2000 : un synopsis

Publ. en anglais sous le titre : The perspective 2000 conference, a synopsis.
ISBN 0-660-92949-X
N° de cat. MAS EC22-168/1990F

1. Prévision économique – Canada – Congrès.
2. Canada – Politique économique – 1971 – Congrès.
3. Canada – Conditions économiques – 1971 – Congrès.
I. Newton, Keith. II. Voyer, J.-P. (Jean-Pierre), 1955-.
III. Conseil économique du Canada.

HC113.P4714 1990 330.9710647 C90-098604-2

La conférence Perspective 2000

UN SYNOPSIS

Ce synopsis contient les principales conclusions des Actes d'une conférence parrainée par le Conseil que l'on peut se procurer auprès du Centre d'édition du gouvernement du Canada et des librairies associées et autres libraires. N° de catalogue EC22-167/1990F.

This Synopsis is also available in English.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-168/1990F
ISBN 0-660-92949-X

Table des matières

Avant-propos		**vii**
Introduction		**ix**
I	**La situation mondiale**	**1**
	L'explosion démographique	1
	L'apport des sciences et de la technologie	1
	Le contexte géopolitique mondial	3
	Les perspectives économiques	4
	Le nouvel ordre international	6
	La contrainte environnementale	7
	La menace de discontinuité	9
	L'intensification des liens intersystémiques	9
II	**Le rôle du Canada dans l'économie mondiale**	**13**
	Une capacité de réaction éprouvée . . . ou appauvrie ?	13
	Le rôle des politiques macro-économiques	16
	La politique de commerce extérieur	17
	L'impact redistributif	18
	Le contrat social implicite	18
	L'État-providence partiel	20
	La clé : l'éducation et la formation	22
III	**L'emploi et le perfectionnement des ressources humaines**	**25**
	Les tendances et les défis du marché du travail mondial	25
	Les pressions subies par les syndicats	26
	La souplesse sur le plan de l'emploi et des salaires	27
	L'évolution de la composition de la main-d'œuvre	28
	Les exigences croissantes imposées au système d'éducation	29
	Les perspectives et les solutions	30
	L'avenir du syndicalisme au Canada	30
	L'innovation en milieu de travail	32
	Attitudes conflictuelles ou coopératives ?	33
	La qualité de l'éducation	36

IV Le cadre institutionnel et environnemental de la politique économique 39
Consensus et politiques économiques 40
L'érosion du consensus keynésien 40
Le rôle stratégique des biens publics 42
L'absence de mécanismes de concertation 43
Les institutions politiques canadiennes 44
Les vices et vertus du fédéralisme 44
Leadership politique 46
Directions à suivre 46
Le rôle de la science économique 48

Conclusion 51

Avant-propos

Les anniversaires sont généralement l'occasion de se réjouir et de commémorer un événement particulier. Pour célébrer son 25e anniversaire, le Conseil économique du Canada a choisi plutôt de commander une série d'études portant sur l'avenir social, politique et économique auquel les Canadiens auront vraisemblablement à faire face à compter de l'an 2000.

De cette façon, le Conseil visait à atteindre deux objectifs : organiser une activité stimulante sur le plan intellectuel pour les participants à la conférence et fournir au Conseil matière à élaborer son propre programme de recherche pour les années 90. Ainsi, le Conseil serait davantage en mesure de s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe de donner aux Canadiens des conseils pertinents et prospectifs sur la manière d'améliorer la performance économique du pays.

Le projet a été conçu en fonction de trois axes, à savoir la perspective mondiale, les liens entre l'économique et d'autres phénomènes mondiaux et l'évolution à long terme.

Nous avons d'abord défini quatre grands volets. Le premier était axé sur les questions d'envergure mondiale et sur les interactions entre les systèmes géophysiques, géopolitiques et économiques qui sous-tendent le développement dans le monde. Le deuxième volet portait sur la structure et la compétitivité de l'économie canadienne, dans l'optique des forces mondiales décrites au premier volet. Dans le troisième volet ont été étudiées certaines dimensions clés de la compétitivité du Canada, notamment les innovations dans les domaines du perfectionnement des ressources humaines et de la conception des organisations qui doivent accompagner les percées technologiques et concourir à accroître la productivité. Enfin, le dernier volet avait pour objet l'analyse du processus décisionnel et des institutions qui sont nécessaires à l'élaboration et à la mise en application du cadre d'action stratégique d'une économie politique en évolution.

Après que les auteurs des exposés rattachés à ces quatre volets eurent été choisis, ces auteurs et les commentateurs ont été invités à assister à un atelier d'une journée, tenu en avril 1988, au cours duquel a eu lieu un échange de vues animé sur les diverses façons possibles d'aborder les sujets. Les exposés, une fois terminés, ont

été présentés à une conférence par les auteurs et les commentateurs, et ont servi à alimenter une discussion entre des représentants des travailleurs du milieu des affaires, du milieu de l'enseignement et d'autres groupes. À cette conférence ayant pour titre « Perspective 2000 » qui s'est tenue le 30 novembre et le 1er décembre 1988, le Conseil a eu le plaisir d'accueillir cinq anciens présidents, à savoir Arthur Smith, André Raynauld, Sylvia Ostry, George Post et David Slater.

L'étape suivante du projet a été la diffusion des principaux messages et des grandes conclusions. De nombreux participants nous ont encouragés à diffuser l'information à un public plus étendu. Ainsi, en 1989, nous avons organisé neuf ateliers dans l'ensemble du Canada, dont bon nombre ont fourni l'occasion de réfléchir sur les répercussions régionales des idées et des tendances formulées à la conférence. De plus, la version intégrale des documents et des résumés portant sur les quatre grands volets a été publiée par le Conseil dans un recueil intitulé *Actes d'une conférence parrainée par le Conseil économique du Canada – Perspective 2000*.

Le présent document, ou *Synopsis*, offre au lecteur un bref tour d'horizon des grands thèmes, des points de vue et des conclusions des ouvrages plus volumineux de la conférence. Il a été préparé par deux membres du personnel supérieur du Conseil, Keith Newton et Jean-Pierre Voyer, qui ont participé à l'élaboration du projet, à la préparation et à la révision des actes de la conférence et à l'organisation des ateliers. Tom Schweitzer a aussi participé à la préparation de ce synopsis et des actes de la conférence. Je tiens à signaler l'aide précieuse du comité consultatif présidé par Yves Guérard, membre du Conseil, et à remercier les auteurs, les commentateurs, les participants et tout le personnel du Conseil qui ont fait de ce projet une célébration notable des 25 premières années du Conseil.

Judith Maxwell
Présidente

Introduction

Quels genres de défis, de perspectives et d'incertitudes nous réserve le début du 21e siècle ? Il faut une bonne dose de témérité pour tenter de répondre à cette question. De nos jours, la situation mondiale évolue si rapidement et atteint un degré de complexité tel qu'il est déjà extrêmement difficile de saisir toute la portée de certains événements actuels et de prévoir l'avenir immédiat. Il suffit de penser aux bouleversements géopolitiques des derniers mois; leur rythme est tout simplement effarant. L'ouverture politique et économique des pays d'Europe de l'Est offre des perspectives d'avenir tout à fait nouvelles. Il est permis dorénavant d'entrevoir l'avènement d'un nouvel ordre international plus propice au maintien de la paix et à la gestion des grands problèmes planétaires. Personne, au moment où s'est tenue la conférence Perspective 2000, n'aurait osé prévoir un tel tournant historique.

Par contre, dans d'autres domaines, l'avenir est malheureusement très prévisible si les tendances actuelles se poursuivent. Sur le plan environnemental, la dégradation de plusieurs écosystèmes est de plus en plus problématique. Alors qu'il y a quelques années à peine les visions apocalyptiques de la destruction de la planète se fondaient sur la probabilité d'un conflit nucléaire majeur, aujourd'hui c'est le spectre de la destruction de la planète en tant qu'aboutissement normal des activités humaines qui plane sur nous : qu'il s'agisse d'une croissance démographique débridée conduisant à la déforestation et à la désertification de certaines parties du globe ou de la poursuite effrénée d'un bien-être matériel provoquant la pollution de l'eau, de l'air et du sol.

Bien que ce soit certes une tâche difficile, et peut-être ingrate, il n'y a rien de futile à s'interroger sur l'évolution possible ou probable des systèmes écologiques, politiques, économiques et démographiques au cours du prochain quart de siècle. Ce genre d'interrogation permet de mieux évaluer les politiques en vigueur et les mesures qui sont prises aujourd'hui même. Il faut également s'interroger sur les perspectives du Canada dans le nouveau contexte mondial qui émergera de ces transformations; sur la pertinence d'adopter de nouvelles politiques dès maintenant et sur la nature des moyens qu'il faudra envisager pour faire face à ces transformations, que ce soit à l'échelle de la planète ou sur le plan intérieur.

I La situation mondiale

Pour tenter d'y voir plus clair, les participants à la conférence Perspective 2000 se sont d'abord penchés sur l'évolution physique à long terme de la planète, y compris les tendances démographiques, technologiques et environnementales, auxquelles ont été superposés des éléments de prospective sur l'évolution des systèmes géopolitiques et économiques mondiaux.

Comme point de départ, on peut s'arrêter aux visions « traditionnelles » du 21e siècle, c'est-à-dire aux projections basées tout simplement sur le prolongement naturel des tendances observées au cours des dernières décennies.

L'explosion démographique

La population mondiale, qui s'élève actuellement à environ 5 milliards d'habitants, s'accroît sans cesse, mais à un rythme inférieur au taux annuel de 2 % enregistré ces dernières décennies. D'après la plupart des prévisions, la population mondiale atteindrait 10 milliards d'habitants dans 100 ans, ce qui laisse supposer un taux de croissance nettement inférieur à 1 % par année et plutôt comparable à ce qu'il était il y a un siècle. Ce taux de croissance plus faible résultait cependant d'un taux de mortalité élevé. Dans son étude, William Clark cite des démographes qui soutiennent que nous pouvons à juste titre nous attendre à des améliorations remarquables de la qualité de vie. D'après l'opinion reçue, par exemple, la mortalité infantile en 2025 devrait tomber à un peu moins de la moitié du taux enregistré en Europe en 1950. Par ailleurs, l'espérance de vie à la naissance, qui était de 65 ans en Europe en 1950, devrait passer à 71 ans à l'échelle mondiale.

Cependant, il faut s'attendre à une répartition très inégale de cette population sur la surface du globe ayant des répercussions importantes sur les lieux où l'activité économique est la plus intensive et sur les effets de cette activité sur l'environnement. Alors que le nombre d'habitants de l'Afrique équivalait à 11,6 % de la population mondiale en 1985, il en représentera 19,7 % en 2025. Pendant ce temps, la proportion de l'Amérique du Nord par rapport à la population mondiale passera de 5,4 à 4,3 %.

L'apport des sciences et de la technologie

La planète peut-elle soutenir une telle croissance de la population sans engendrer une baisse marquée des niveaux de vie ? Certes, les progrès scientifiques et

technologiques de l'avenir permettent d'entrevoir une bonne partie de ce qui semble impossible aujourd'hui. Par exemple, Clark cite des spécialistes selon lesquels la production agricole devrait quadrupler durant les 100 prochaines années, augmentation résultant en grande partie des percées technologiques qui permettront d'améliorer le patrimoine génétique des plantes et des animaux, les méthodes de culture, les engrais et les méthodes de lutte antiparasitaire, plutôt que de l'accroissement des superficies cultivables. Par ailleurs, l'accroissement de la consommation, par habitant, des ressources et matières premières n'est pas une condition sine qua non de l'amélioration du niveau de vie. C'est peut-être à cet égard que les innovations scientifiques et technologiques ont les plus extraordinaires répercussions. Aux États-Unis, la consommation énergétique par unité de PNB réel a plus que doublé entre 1880 et le début des années 20, mais l'augmentation de l'efficacité a renversé la tendance, si bien qu'au début des années 80, la consommation avait retrouvé le niveau enregistré durant les années 1880. La chute de la consommation a été provoquée, en partie, par les fortes hausses des prix du pétrole durant les dernières décennies, mais la technologie y est aussi pour quelque chose. En dépit du fait que les visions traditionnelles laissent croire que la consommation d'énergie devrait sextupler d'ici 100 ans, on peut s'attendre à ce que les pressions d'ordre écologique et économique maintiennent les tendances à long terme à l'amélioration de l'efficience énergétique à l'échelle mondiale.

De plus, Clark fait remarquer que, même s'il faut s'attendre à une demande continue de quantités considérables de matériaux, on assistera, en même temps, à une diminution de la quantité de matériaux par unité de production. Dans l'ensemble, la quantité de matières premières industrielles nécessaire par unité de production a diminué de moitié depuis 1900, et ce phénomène devrait se poursuivre.

Durant les années 50 et 60, nous avons été témoins de nombreuses innovations technologiques extraordinaires. Depuis les années 70, toutefois, l'apparition de nouvelles technologies de l'information a été, de l'avis de l'économiste Jacques Lesourne, à l'origine d'une redéfinition fondamentale du paradigme technique qui détermine les liens entre le système technique, l'économie et la société. Cette redéfinition paradigmatique pourrait fort bien être suivie d'une autre révolution issue de l'essor de la biotechnologie.

La perspective d'un bel avenir s'ouvre à nous, mais cet avenir est-il réalisable ? Les possibilités de faire fausse route sont si nombreuses. L'humanité, obnubilée par les horreurs inimaginables d'une guerre nucléaire, a tendance à oublier les souffrances atroces et la dévastation produites par la technologie militaire maintenant obsolescente de la Seconde Guerre mondiale. De plus, c'est la première fois dans l'histoire du monde que s'écoulent 45 ans sans que les grandes puissances s'affrontent dans un conflit armé d'envergure. Est-il inévitable que l'his-

toire se répète ? Et si la paix devait régner, l'humanité arrivera-t-elle à établir les institutions internationales et les règles nécessaires pour tirer pleinement parti des possibilités nouvelles sur les plans économique et technologique ?

Le contexte géopolitique mondial

Dans l'ensemble, les politologues William Maynes et John Kirton sont d'avis qu'il n'y aura pas de conflit armé entre les grandes puissances. L'impasse nucléaire devrait se maintenir; selon Maynes, il est difficile de concevoir qu'un gouvernement rationnel déclenche une attaque nucléaire susceptible de provoquer des représailles nucléaires. Il est vrai que les États-Unis ont progressivement perdu du terrain sur les plans économique, politique et militaire depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et que, par le passé, de tels déclins d'hégémonie ont été à l'origine des grandes guerres. Néanmoins, Kirton croit que l'humanité s'en tirera mieux cette fois. Les puissances économiques grandissantes (Japon, Allemagne, France, Italie) ne semblent pas vouloir assumer la responsabilité de la sécurité internationale qu'assurent les États-Unis depuis la Seconde Guerre mondiale et se rangent du côté de ces derniers en cas d'importants désaccords internationaux. Par ailleurs, il est peu probable que les États-Unis aient recours à l'isolationnisme et au protectionnisme.

Selon ces auteurs, les progrès technologiques récents favorisent la paix mondiale. Les innovations dans le domaine de la miniaturisation des appareils photographiques, de la transmission par satellite et des satellites de diffusion directe permettent aux télédiffuseurs de diffuser les événements internationaux plus rapidement et à un plus vaste public. Par suite de la mondialisation de la télévision et des progrès de l'alphabétisation, les populations sont plus renseignées sur les événements mondiaux et moins susceptibles de s'en remettre à leurs dirigeants. Il s'agit là, avec le respect accru des droits de l'homme, d'un des changements majeurs en cours dans le monde. Cette attitude plus détachée à l'égard de l'autorité aura d'importantes conséquences pour les sphères d'influence respective des États-Unis et de l'Union soviétique. De façon générale, le pouvoir des pays hégémoniques diminuera. Dans l'ensemble, ces tendances concourent à créer la paix. Toutefois, il reste à voir si, par un tel optimisme, nous ne sous-estimons pas la possibilité qu'un chef charismatique maîtrisant les médias parvienne à attiser l'opinion publique au point de menacer la paix mondiale. À ce sujet, il convient de rappeler la facilité avec laquelle Hitler a utilisé la radio durant les années 30. Cependant, s'il est possible d'écarter cette menace, nous pouvons espérer que la paix régnera dans l'avenir.

Les pays industrialisés de l'Occident devront diminuer progressivement leur présence militaire mondiale lorsque l'Union soviétique aura atténué sa position

agressive sur la scène internationale, d'autant plus que la puissance économique du Tiers-Monde continuera de croître et s'accompagnera d'une plus forte résistance aux pays industrialisés de l'Ouest. Il y a un risque que les pays occidentaux, en retirant leurs forces armées, réduisent aussi l'aide au développement économique des pays non industrialisés. Les pays communistes seront fort occupés par leurs problèmes intérieurs. La création d'une économie efficace, la démocratisation du régime politique, le désamorçage ou l'adaptation du nationalisme des pays satellites et des minorités ethniques et le rapprochement avec l'Occident sont autant de tâches énormes qui mettront à rude épreuve les capacités des hommes politiques communistes, même les meilleurs, et leur laisseront peu d'énergie et de ressources pour intervenir à l'étranger. Dans les pays du Tiers-Monde, les efforts seront axés sur l'établissement de l'ordre politique nécessaire au développement économique.

Les perspectives économiques

Même s'il est justifié d'envisager avec un certain optimisme l'évolution pacifique de la situation politique, est-ce suffisant pour garantir une amélioration à l'échelle *mondiale* des niveaux de vie d'une population croissante ? Cette fois, les indications qui ressortent des tendances observées au cours des dernières décennies sont plus équivoques. Il est vrai que la diffusion des technologies modernes et l'interdépendance économique grandissante entre les pays ont donné lieu à une convergence des niveaux de productivité et de production par habitant au sein des pays industrialisés et des nouveaux pays industrialisés, qui se manifeste par un mouvement progressif à la hausse vers les niveaux américains. Toutefois, cette convergence ne s'applique pas à tous les pays. De nombreux pays d'Amérique du Sud et surtout d'Afrique subsaharienne prennent de plus en plus de retard par rapport aux principaux pays industrialisés. Dans ces cas, les différences s'accentuent au lieu de s'amenuiser.

Les pays où il se produit une convergence ont la capacité et la volonté d'adopter les innovations technologiques et possèdent également un régime politique stable. Feront-ils toutefois preuve d'une ouverture économique suffisamment grande pour tirer tous les avantages économiques possibles des sciences et de la technologie ? Lesourne fait remarquer que les États-Unis ont occupé une place prédominante depuis la Seconde Guerre mondiale, mais que nous assistons à l'émergence progressive d'une économie mondiale multipolaire reflétant la multipolarité politique mentionnée précédemment. Les États-Unis et le Japon sont déjà deux pôles économiques influents, et la Communauté économique européenne pourrait en constituer un troisième. Les rapports futurs entre les membres de cette triade (et peut-être d'un quatrième bloc composé des pays communistes) auront un effet déterminant sur le développement économique au cours des décennies à venir. Lesourne a présenté trois scénarios quant aux perspectives de l'économie

mondiale qui mettent en relief certaines des grandes questions de politique qui seront à l'ordre du jour au cours des prochaines années. Les trois scénarios s'inspirent du fait que les États-Unis enregistrent actuellement un déficit considérable et durable au compte des dépenses publiques et au compte courant.

Dans le premier scénario, les États-Unis tentent de réduire leur déficit au compte courant en recourant au protectionnisme, qui se traduit par une baisse des importations d'Asie et d'Europe. Le Japon et les pays non industrialisés de l'Asie de l'Est cherchent à compenser leurs pertes en accroissant leurs exportations vers l'Europe, ce qui incite les pays européens à recourir eux aussi à des mesures protectionnistes, obligeant ainsi le Japon à se concentrer sur les marchés de l'Asie et des pays du Tiers-Monde. Ce scénario a pour effet de restreindre la croissance économique internationale. Les pertes des États-Unis sont relativement minimes, si ce pays continue d'entretenir de bonnes relations avec les pays de l'OPEP et d'Amérique latine, mais le Japon est incapable de compenser, en Asie de l'Est, les pertes subies aux États-Unis et en Europe. La CEE, qui enregistrerait les pertes les plus importantes, aurait tout intérêt à empêcher la réalisation de ce scénario. Dans ce scénario, le Canada doit choisir : ou bien poursuivre une ligne de conduite relativement indépendante de celle des États-Unis en accroissant ses échanges commerciaux avec le Japon et les pays du Tiers-Monde, ou bien former avec les États-Unis une véritable union économique nord-américaine.

Dans le deuxième scénario, les États industrialisés demeurent relativement ouverts au commerce international, mais la coopération macro-économique entre les gouvernements ne progresse que lentement, et les interventions des banques centrales n'ont que des effets transitoires sur les taux de change. Dans ce scénario, le déficit continu de la balance des paiements des États-Unis provoque une forte chute du dollar qui, après quelques années, abaisse le déficit de façon appréciable. Cela peut entraîner une amélioration considérable des sombres perspectives actuelles ainsi qu'un raffermissement marqué du dollar américain. La fluctuation non dirigée en dents-de-scie des taux de change, des échanges commerciaux et des balances des paiements limite nécessairement la capacité de croissance économique des pays industrialisés. Le dollar canadien étant étroitement lié à celui des États-Unis, le deuxième scénario laisse présager de fortes variations des devises par rapport au deutsche mark et au yen. Par conséquent, il devient très difficile de planifier une expansion du commerce international multilatéral.

Le troisième scénario prévoit une coopération gouvernementale intense qui permet de stabiliser les taux de change et les flux commerciaux. Ce scénario suppose que les gouvernements se sentent contraints d'accorder une plus grande importance aux phénomènes extérieurs. Un point de départ possible pourrait être une forte récession américaine dont les effets s'étendraient à l'ensemble de l'économie mondiale. Le retour à l'équilibre des balances des paiements réduirait l'ampleur

de nombreux conflits commerciaux et faciliterait sans doute la libéralisation des échanges. C'est ce scénario qui permettrait le plus au Canada de diversifier ses relations économiques extérieures.

Même un accord de coopération internationale sur le plan macro-économique ne permettrait pas d'exploiter au maximum toutes les possibilités économiques. Presque tous les États entravent l'expansion du commerce international par des barrières tarifaires et des mesures non tarifaires qu'ils justifient en invoquant des inquiétudes réelles ou présumées au sujet de la sécurité nationale. Il faudra en arriver à un arbitrage international acceptable entre la concurrence et la sécurité nationale. En outre, la concurrence internationale peut fort bien mener à la création de sociétés multinationales géantes ayant un pouvoir commercial à l'échelle mondiale. Il sera nécessaire d'établir un code international visant à empêcher une prédominance économique abusive. Ces considérations micro-économiques sont d'autant plus délicates que rares sont les solutions satisfaisantes qui ont été proposées à l'échelle nationale et encore moins sur le plan international.

Le nouvel ordre international

Comment les grandes puissances vont-elles reconstruire l'ordre international dont elles ont hérité pour prendre en compte les changements profonds survenus sur la scène mondiale ?

Kirton signale que les institutions actuelles (l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce [GATT], le Fonds monétaire international et la Banque mondiale) sont le reflet des rapports de force qui existaient au moment de leur établissement, peu de temps après la Seconde Guerre mondiale, et que leur structure et leur mode de fonctionnement sont de plus en plus périmés. Par exemple, au Conseil de sécurité des Nations Unies, les principaux vainqueurs de la guerre ont un droit de véto, lequel est refusé aux nouvelles super-puissances économiques que sont le Japon et l'Allemagne de l'Ouest. Dans le cadre du GATT, il est de plus en plus difficile de réglementer la tendance croissante des États à gérer leur commerce extérieur par le recours de plus en plus fréquent à des barrières non tarifaires. En outre, le GATT ne permet pas de tenir compte convenablement de la croissance rapide et importante des échanges de services et des mouvements de capitaux.

Selon Kirton, les Nations Unies ont joué un rôle secondaire en ce qui concerne les réalisations majeures accomplies au cours des deux dernières décennies. Au niveau de l'ordre international, des institutions comme Amnistie Internationale et Green Peace ainsi que les concerts rock ont pratiquement eu plus d'influence. Une des grandes faiblesses du système des Nations Unies est de ne pas avoir su

intégrer dans la gestion de l'ordre international les pays tels que le Japon, l'Allemagne, l'Italie, l'Inde et la Chine, pays dont les ressources seront requises pour assurer la survie du système en l'an 2000.

La communauté internationale devra choisir entre la mise en œuvre d'un programme de réforme destiné à accroître l'efficacité et la pertinence des institutions internationales actuelles ou le morcellement du système international en blocs régionaux. On peut déjà observer un certain mouvement dans cette dernière direction. Les liens de la Communauté européenne avec les États africains, l'intérêt croissant du Japon à l'égard de l'Asie du Sud-Est et l'initiative des États-Unis dans le bassin des Antilles sont autant d'exemples d'efforts déployés par ces trois grands blocs économiques pour se constituer une chasse gardée.

Dans l'avenir, les efforts accomplis en vue de l'établissement d'un nouvel ordre international seront probablement axés sur une nouvelle génération d'institutions d'après-guerre, dont les sommets du groupe des sept puissances (G-7). Le défi des années 90 sera de transformer ce groupe pour que des puissances telles que l'Union soviétique et la Chine et des pays du Sud en voie de développement puissent en faire partie.

La contrainte environnementale

De toute évidence, les économies des différents pays devront faire l'objet d'une adaptation considérable et subir d'importants changements qui reposeront nécessairement sur des lignes de conduite, sur la planification, ainsi que sur une transformation des plus radicales des institutions.

Toutefois, même si l'humanité agissait de la manière la plus rationnelle en matière politique et économique, la planète pourrait-elle supporter d'une façon durable la population projetée au niveau de vie envisagé, c'est-à-dire sans nuire irréversiblement à la biosphère ? Malheureusement, à ce sujet, même les spécialistes en sont réduits à signaler les dangers, sans pouvoir se prononcer avec certitude. Pourtant, cette question semble constituer le principal problème de la planète à l'heure actuelle.

Au cours des 100 dernières années, la température de la planète s'est accrue d'au moins 0,5° C et le niveau de la mer, de 12 centimètres. Nous savons que durant cette période les technologies agricoles, industrielles et énergétiques ont libéré dans l'atmosphère d'énormes quantités de vapeur d'eau, de dioxyde de carbone, de méthane et d'autres gaz produisant un « effet de serre », mais il reste à déterminer si ces phénomènes sont à l'origine des changements climatiques ou s'ils y sont simplement liés. Clark cite des experts qui prévoient cependant que

d'ici 2040, la température de la planète pourrait vraisemblablement dépasser de 2° C celle qui a été enregistrée en 1985, ce qui aura notamment pour conséquences de provoquer de plus fortes inondations côtières dans le delta du Gange en Inde, un repli vers le nord des cultures et de la végétation naturelle en Europe et de plus fortes sécheresses dans le bassin méditerranéen. L'effet délétère des chlorofluorocarbones sur la couche d'ozone de la stratosphère et l'exposition accrue de la surface terrestre aux rayons ultraviolets cancérogènes qui en résulte ont récemment fait l'objet d'articles dans les journaux. Il convient de signaler que la couche d'ozone, qui a diminué de 2 à 3 % entre 1969 et 1986, s'appauvrira encore d'environ 4,5 % entre 1985 et 2040, même si le *Protocole de Montréal relatif à la protection de la couche d'ozone* devait être rigoureusement appliqué.

À l'heure actuelle, la transformation de l'environnement la plus frappante, à l'œil, est la détérioration des forêts en Amérique du Nord, en Europe et en Chine. En Europe centrale, où la gestion des forêts est très avancée, les dommages actuels correspondent à cinq fois le volume exploité chaque année. Les causes précises sont encore inconnues, mais la plupart conviennent qu'il s'agit d'une combinaison de polluants atmosphériques, dont les pluies acides, les oxydes de soufre et d'azote et les métaux lourds, autrement dit des sous-produits de l'activité industrielle. L'Europe, où la pollution industrielle remonte à une période lointaine, fournit les meilleures indications de ce que réserve l'avenir à l'Amérique du Nord et à la Chine.

Les Nations Unies prévoient le maintien de la tendance à l'urbanisation. Il y a 50 ans, les agglomérations urbaines comptaient moins de 30 % de la population mondiale; dans un demi-siècle, 60 % de la population devrait y vivre. En outre, d'après la Commission Brundtland, la croissance démographique urbaine se produira surtout dans les conurbations les plus polluées du monde. Selon les estimations les plus récentes, la population du Mexique passera de 16 millions à plus de 26 millions d'habitants en l'an 2000, celle de Sao Paulo, de 12,6 millions à 24 millions, et celle de Bombay, de 8,2 millions à 16 millions d'habitants. De nombreuses autres villes du Tiers-Monde pourraient être citées en exemples. Par conséquent, l'écosystème sera soumis à des pressions considérables. Cependant, il se peut que la détérioration de l'environnement ne devienne évidente que longtemps après que les actes nuisibles qui en sont la cause ont été commis. Il faudra peut-être attendre un certain temps pour que soit élaborée une politique de réparation et plus longtemps encore avant qu'elle n'entre en vigueur.

Ces observations donnent malheureusement à penser qu'avec la technologie existante, il pourrait être *impossible* de fournir à l'ensemble de la population mondiale un niveau de vie comparable à celui de l'Europe en 1950, sans endommager gravement l'environnement. Ce serait le cas même si les stratégies géopolitiques et économiques adoptées étaient réalistes. Il faudra mettre au point des

technologies non dommageables pour l'environnement ou renoncer à autre chose, à savoir la croissance démographique, la hausse des niveaux de vie ou le développement pacifique, ou une combinaison de ceux-ci.

La menace de discontinuité

L'analyse des « tendances déterminantes » peut donc être très révélatrice. Toutefois, l'histoire nous apprend que ces tendances sont souvent interrompues et réorientées par des événements fortuits ou des discontinuités. Les discontinuités peuvent prendre d'innombrables formes, mais quelques exemples devraient suffire. L'apparition de fondateurs de religions universelles et de génies politiques ou militaires charismatiques, comme Alexandre, Gengis Khân ou Napoléon, peut réorienter l'évolution d'un continent et même du monde. Signalons aussi les inventions scientifiques et techniques, notamment la locomotive à vapeur, le moteur à combustion interne et l'ordinateur, qui ont révolutionné la vie économique. La découverte d'une route maritime vers l'Extrême-Orient a brusquement changé l'histoire de l'Europe, la Méditerranée qui avait joué un rôle central étant dorénavant reléguée au second plan.

L'environnement peut aussi être victime de discontinuités, comme c'est le cas lorsque l'accumulation progressive de polluants dans un lac devient, à un moment critique, trop grande pour que la dépollution s'opère naturellement, de sorte que le lac meurt. Pierre Dansereau est d'avis que les discontinuités sont souvent présagées par ce qu'il appelle des « événements embryonnaires » qui sont rarement identifiables au moment où ils se produisent, mais le deviennent fréquemment longtemps après coup. Il peut être acceptable de considérer la découverte du transistor en 1947 comme l'événement qui est à l'origine des circuits intégrés, de la robotique, des satellites, des déplacements dans l'espace, de l'ordinateur personnel, de la conception et de la fabrication assistées par ordinateur et de la révolution dans le domaine de l'information. Un autre événement embryonnaire, celui-là peut-être plus discutable, est la découverte de pétrole à Titusville (Pennsylvanie) en 1859 à laquelle on pourrait attribuer l'ère du moteur à combustion interne, l'aviation (et le matériel de guerre aérienne moderne), l'expansion urbaine tentaculaire et, peut-être même, la détérioration de l'environnement par l'effet de serre.

L'intensification des liens intersystémiques

Les discontinuités ou les événements fortuits sont, par définition, imprévisibles. Les décideurs du monde, s'ils sont incapables de prévoir le changement et s'ils veulent éviter d'être dépassés par lui, doivent donc apprendre à le gérer. Cette tâche est extrêmement compliquée, à cause de l'interaction continue des forces

démographiques, technologiques, écologiques, politiques et économiques. L'augmentation phénoménale du volume de l'activité humaine depuis le début du siècle a entraîné un accroissement de l'échelle et de la complexité de ces interactions. Les liens entre les systèmes démographiques, écologiques et technologiques se manifestent non plus seulement au niveau local mais aussi à l'échelle planétaire. Les phénomènes de pollution locaux, qui étaient autrefois limités à un bassin d'eau ou d'air, mettent maintenant en cause de nombreux pays. En effet, les activités humaines ont maintenant atteint un tel niveau et se développent à un tel rythme que leurs effets cumulés déstabilisent les fragiles équilibres géophysiques de la planète tout entière. Une interdépendance politique et économique accrue entre les États vient se superposer à ce contexte physique où les systèmes sont de plus en plus étroitement liés.

Par exemple, un problème économique tel que la dette du Tiers-Monde pousse certains pays à surexploiter leurs ressources naturelles (agricoles et forestières), occasionnant la destruction des forêts et la désertification et modifiant leur capacité de production à long terme. Et la destruction des forêts tropicales peut aussi avoir des répercussions catastrophiques à long terme sur l'environnement. Il semble tout à fait possible que les pressions démographiques et le problème grandissant des réfugiés mènent à des conflits internationaux résultant des politiques d'immigration, que les liens entre la politique démographique et la politique de l'environnement intensifient les pressions et aggravent le problème, et que les préoccupations soulevées par l'environnement donnent lieu à de profonds différends sur les « droits et les devoirs en matière de pollution ».

L'intensification des liens intersystémiques accroît la probabilité de chocs et de discontinuités pouvant survenir dans un coin de la planète et avoir des répercussions rapides à l'échelle du globe. Clark estime que la meilleure façon de procéder pour gérer le changement dans de telles conditions consiste à créer des équipes composées de décideurs, de scientifiques et de technologues tous très qualifiés, à les laisser définir des « avenirs plausibles » et discuter des politiques à mettre en œuvre pour régler les problèmes pouvant découler des solutions proposées. Ces exercices d'élaboration d'une politique sont comparables aux manœuvres militaires de temps de paix. Nous savons, par expérience, que des divergences plausibles et relativement minimes dans les hypothèses de base peuvent avoir pour résultat des « avenirs plausibles » très différents. C'est là une des leçons utiles de tels exercices de simulation. En outre, ces exercices imposent aux participants un cadre cohérent et logique. Cette façon de procéder est aussi un excellent moyen de voir le temps qu'il faudrait pour étudier la politique à mettre en œuvre en vue de résoudre une crise, pour appliquer la politique retenue et pour obtenir l'effet voulu. Les exercices de simulation de ce genre aident à préciser les domaines prioritaires de recherches futures et à faire comprendre aux scientifiques les problèmes des hommes politiques, et réciproquement.

Bref, les prévisions démographiques mondiales, de même que les perspectives concernant la consommation d'énergie, la production agricole et l'utilisation de moins en moins grande des matières premières industrielles, laissent croire qu'il y a lieu d'envisager l'avenir avec un optimisme prudent. Tout en reconnaissant les graves problèmes posés par le maintien des niveaux de vie compte tenu de la détérioration de l'environnement, Maynes et Kirton soutiennent que des forces puissantes, telles que la télévision, l'alphabétisation croissante et le respect grandissant des droits de l'homme, ont tendance à abaisser la probabilité d'une guerre mondiale. Parallèlement, il semble que les institutions politiques internationales parviendront à s'adapter à l'évolution de l'organisation mondiale.

Il faut faire preuve d'une plus grande circonspection lorsqu'on analyse les tendances et les perspectives économiques. Le progrès économique de certains pays développés et de certains pays en développement contraste vivement avec l'appauvrissement croissant des pays les moins développés. En outre, la fragilité de l'économie mondiale, du fait des déséquilibres dans le commerce international et sur le plan financier, et l'interdépendance de plus en plus grande des économies nationales alourdissent sans cesse les responsabilités des institutions internationales. De toute évidence, la réalisation des prévisions concernant la hausse des niveaux de vie, lesquelles sont fondées simplement sur la prolongation des tendances antérieures, dépendra d'une administration efficace et, surtout, de notre capacité de gérer les surprises désagréables pouvant surgir en conséquence de l'effet de l'activité économique sur l'avenir de l'écosystème.

II Le rôle du Canada dans l'économie mondiale

En l'an 2000, le monde se caractérisera par des progrès technologiques rapides, stimulés par la révolution dans le domaine de l'information. Les niveaux de productivité des pays qui sont en mesure d'appliquer les technologies modernes continueront de converger. De nouveaux pays se joindront au club des économies avancées. Ces économies s'attaqueront à des marchés de produits standardisés de masse. Les pays qui jouissent actuellement de niveaux de vie élevés devront donc faire face à une concurrence accrue. Certains secteurs industriels de l'économie canadienne pourraient être particulièrement touchés par l'arrivée de ces nouveaux concurrents.

De plus, l'érosion de la domination politique, économique et militaire des États-Unis laisse entrevoir la possibilité de l'émergence de puissantes coalitions régionales autour des trois pôles principaux que sont le Japon, les États-Unis et l'Europe. Ces regroupements pourraient influer sensiblement sur la nature des flux internationaux de biens et de capitaux.

D'autre part, le phénomène de convergence mène à l'élargissement du monde industrialisé, et l'ouverture récente des pays communistes au monde occidental signale l'émergence de nouveaux marchés d'envergure. Ces événements pourraient offrir aux entreprises canadiennes d'intéressantes perspectives commerciales et financières.

Dans ce contexte mondial, quelles sont les perspectives d'avenir de l'économie canadienne; quels seront sa structure, ses caractéristiques et son potentiel de rendement ?

Une capacité de réaction éprouvée . . . ou appauvrie ?

Les conférenciers ont exprimé des points de vue très variés et ont témoigné d'un optimisme plus ou moins grand. Les optimistes, notamment Côté, fondent leurs observations sur l'expérience du passé. Après tout, le Canada a réussi à surmonter de très nombreux obstacles énormes au cours des 25 dernières années. Quant à la révolution dans le domaine de l'information, l'ordinateur, en usage au pays depuis déjà plus d'une génération, a été implanté avec succès dans les secteurs de la recherche, des affaires et des forces armées, et il fait maintenant son apparition

dans les domiciles privés. Les flambées des prix du pétrole ont fortement ébranlé l'économie, qui a néanmoins tenu le coup. Le pays a également survécu à la montée du nationalisme québécois, au référendum de 1980 et à de nombreuses batailles fédérales-provinciales. La récession de 1981-1982 a été de loin la plus importante depuis la Seconde Guerre mondiale et, pourtant, le taux de chômage au Canada est actuellement à peine plus élevé qu'il ne l'était en 1980, tandis que le taux d'inflation a été réduit de moitié. Durant les années 80, la croissance de l'économie canadienne est restée comparable à celle des États-Unis. Tout cela s'est produit pendant que les taux de change enregistraient des fluctuations considérables. Dans l'ensemble, l'économie canadienne s'est donc révélée remarquablement souple et résistante.

Cela ne veut pas dire que l'avenir de l'économie canadienne sera sans problème. La plupart des biens pour lesquels le Canada se trouve en situation de force sur les marchés d'exportations appartiennent encore au secteur des ressources : produits agricoles, minéraux, produits forestiers, énergie, etc. En 1988, ces produits constituaient presque la moitié des exportations totales canadiennes de marchandises et de services. Du côté des produits agricoles, les conditions sur les marchés internationaux pourraient toujours être favorables au Canada si les négociations de l'*Uruguay Round* aboutissaient à des résultats positifs. Mais il est permis de croire que la tendance à la surproduction mondiale se poursuivra, forçant une transformation majeure de ce secteur et sa marginalisation progressive dans l'ensemble de l'activité économique au Canada.

En ce qui concerne les autres produits de base, la question fondamentale porte sur l'évolution des prix internationaux de ces produits, à l'avantage du Canada ou à son désavantage. Depuis le milieu des années 60, le prix des matières premières a tendance à baisser, et rien n'indique un renversement de cette tendance à l'horizon. Les pénuries de matières premières sont peu probables à moyen et à long terme. Dans certains secteurs industriels, les nouvelles technologies contribuent à améliorer les rendements. Dans d'autres domaines, tels que la production des métaux, de nouvelles matières – les plastiques, les produits de céramique et les fibres optiques – se présentent comme des produits de remplacement disponibles à bon marché.

La question importante qui se pose à long terme pour le Canada est de savoir s'il pourra se constituer aussi un avantage comparatif dans d'autres secteurs de production, plus riches en valeur ajoutée, et notamment dans les domaines des produits manufacturés de haute technologie, à forte intensité de main-d'œuvre spécialisée. De l'avis de Côté, les méthodes de production manufacturière à l'échelle mondiale subissent des transformations radicales. La technologie engendre de plus en plus un nivellement des économies d'échelle. Les techniques de production souples et à plus petite échelle se répandent de plus en plus dans le secteur

manufacturier. Les petites et moyennes entreprises ont maintenant la possibilité de se tailler des créneaux sur les marchés mondiaux, dans la mesure où elles font preuve de souplesse et d'initiative, veillent au contrôle de la qualité et offrent des produits de conception innovatrice. Ces tendances favorisent le secteur manufacturier canadien; la petite taille traditionnelle des usines canadiennes cessera d'être un désavantage marqué.

Il semble donc réaliste d'envisager l'avenir avec un certain optimisme. Si le Canada parvient à rester ouvert au commerce international, à laisser fluctuer le dollar canadien par rapport à celui des États-Unis et à maintenir le dynamisme des entrepreneurs et des entreprises, son taux de croissance sera comparable à celui des États-Unis.

Côté ferait-il preuve d'un trop grand optimisme ? Dans une évaluation de la structure et des caractéristiques de l'économie canadienne, Paquet constate une importante sclérose. Il signale, entre autres, le vieillissement de la population qui n'est plus disposée à prendre des risques, une économie entravée par la rigidité de la structure salariale et un chômage constamment élevé, le déclin de certaines industries qui ont besoin de l'aide de l'État pour l'abandon progressif et ordonné des méthodes de production inefficaces et pour la mise au point de produits mieux conçus, un système financier de plus en plus instable dont le dynamisme est étouffé par les différends en matière de compétence fédérale-provinciale, et un secteur agricole où la moitié de la production est confiée à des offices de commercialisation qui ne se préoccupent pas de l'efficacité.

Dans le secteur manufacturier, les performances actuelles au chapitre de la productivité laissent deviner une infrastructure qui est loin d'être idéale. Nos niveaux de productivité, à l'échelle de l'industrie, sont très inférieurs à ceux des États-Unis. De plus, le Canada s'est laissé dépasser, au cours des années 80, par l'Allemagne de l'Ouest, la France et l'Italie, qui continuent leur progression. D'autres pays, comme le Japon, nous rattrapent rapidement.

Sous le rapport de l'économie politique, comme le fait remarquer Ken Norrie, nous pouvons être satisfaits de ne pas avoir échoué sur les écueils que sont, en général, les tensions fédérales-provinciales croissantes et, en particulier, le référendum de 1980 au Québec et le rapatriement de la constitution, mais nous ne devons pas en conclure que la régionalisation ne posera pas des problèmes encore plus graves à l'avenir. Le développement provincial repose fréquemment sur la création d'obstacles au mouvement interprovincial des biens, des services et des facteurs de production, lesquels sont parfois plus nuisibles que les barrières tarifaires et les entraves non tarifaires au commerce international. Nous ne pouvons pas non plus nous attendre à ce que se poursuive la libéralisation commerciale multilatérale qui a caractérisé l'après-guerre. Compte tenu des désaccords récemment survenus

dans les négociations entreprises dans le cadre du GATT, notamment dans le domaine de l'agriculture et des barrières non tarifaires aux échanges de services, le progrès futur à cet égard, si progrès il y a, sera réalisé seulement à grand-peine. Pour ces raisons, Norrie estime que Côté est trop optimiste.

Quelles politiques faudrait-il mettre en œuvre pour que le Canada puisse s'adapter facilement au nouveau contexte mondial et y remporter du succès ? Les participants à la conférence ont choisi de mettre l'accent sur les politiques macro-économiques, le commerce extérieur, les politiques de redistribution, l'éducation et la formation.

Le rôle des politiques macro-économiques

Au sujet des politiques macro-économiques, Helliwell a insisté sur l'importance d'aborder avec prudence l'inflation et la gestion financière. Pour ce qui est de l'inflation, il a examiné les résultats obtenus dans 18 pays industrialisés au cours des 25 dernières années et a constaté que, dans les pays qui avaient adopté une politique expansionniste donnant lieu à des taux d'inflation supérieurs à la moyenne, les taux de croissance du revenu et de la productivité étaient généralement inférieurs à la moyenne.

Que penser de l'argument selon lequel l'État qui fournit une plus grande part des biens et services favorise l'adaptation au changement et stimule par conséquent la croissance de la productivité ? Dans son analyse de 18 pays industrialisés, Helliwell n'a relevé aucun lien positif systématique entre les dépenses de l'État en proportion du PIB et la croissance de la productivité. Au contraire, il semble exister une faible corrélation négative entre ces deux indicateurs. Helliwell est donc amené à conclure que l'adoption d'une politique expansionniste ne favorise généralement pas l'adaptation de la main-d'œuvre et qu'il est plutôt nécessaire d'effectuer une réforme des institutions et d'opérer des choix politiques plus difficiles.

Sur ce dernier point, les vues de Helliwell ont été contestées par Osberg et, dans une certaine mesure, par Tsurumi. Ces conférenciers ont insisté sur le fait qu'il est très important pour les gouvernements de régulariser la courbe de croissance de l'économie s'ils veulent s'assurer de l'entière collaboration de la main-d'œuvre en ce qui concerne l'adoption des technologies nouvelles et l'adaptation à la concurrence étrangère plus vive. Seuls les travailleurs licenciés qui pourront se trouver un autre emploi accepteront de ne pas fonder leur stratégie de défense sur l'obstruction.

Sur le plan de la politique monétaire, les objections soulevées par Helliwell au sujet de l'inflation avaient l'appui de Tsurumi. Ce dernier était d'avis qu'au Canada,

comme au Japon, le taux de croissance économique du pays dépendra de sa capacité d'accroître ses exportations de produits manufacturés, de technologies et de services à forte valeur ajoutée. Pour y parvenir, il est nécessaire d'investir des sommes considérables dans la commercialisation sur les marchés étrangers, investissements qui seront moins coûteux si la valeur du dollar canadien est forte. Cet argument est d'autant plus intéressant qu'il va à l'encontre de la théorie reçue selon laquelle la hausse du dollar canadien rend les exportations canadiennes moins concurrentielles.

La politique de commerce extérieur

Sur la question du commerce extérieur, la majorité des conférenciers ont convenu que l'économie canadienne doit rester ouverte et se tourner vers l'étranger. Helliwell a conclu qu'une économie très ouverte stimule fortement la croissance de la productivité. Plus encore, il estime que l'une des principales priorités en matière de politique d'un gouvernement doit être l'opposition aux forces protectionnistes. Cet avis était partagé par Tsurumi qui, au sujet des leçons que le Canada peut tirer de l'expérience réussie du Japon, a signalé que le gouvernement japonais a toujours exposé l'industrie de ce pays à la concurrence internationale.

Bien que les conférenciers s'entendent généralement sur l'importance d'adopter une politique commerciale ouverte sur le monde et d'empêcher l'émergence de stratégies protectionnistes, les avis sont partagés quant à la manière exacte de manifester cette ouverture. Helliwell estime qu'il est préférable de mettre l'accent sur les échanges multilatéraux, tandis que Norrie et Tsurumi, même s'ils ne s'opposent pas au commerce multilatéral, insistent sur l'importance du commerce avec les pays côtiers du Pacifique.

Pour sa part, Paquet croit que la décision d'approuver l'Accord de libre-échange avec les États-Unis a été mal inspirée. À son avis, la grande lacune du libre-échange est qu'il suppose une concurrence parfaite et que sa réussite tient aux avantages comparatifs actuels de l'économie canadienne. Paquet formule plutôt la recommandation controversée voulant que le Canada suive l'exemple du Japon et des « petits dragons » de l'Asie de l'Est et qu'il adopte une *stratégie commerciale dirigée*, c'est-à-dire une politique de commerce extérieur offensive et orientée. D'après Paquet, par la concurrence imparfaite et les rendements d'échelle croissants, auxquels s'ajoutent les subventions à l'exportation, l'aide à la R et D, le contingentement tarifaire et d'autres mesures non tarifaires, il serait possible pour un pays de remporter ses propres succès. L'élaboration d'une stratégie de commerce extérieur dirigé suppose nécessairement la planification conjointe par les technocrates, ceux qui ont des intérêts sur le plan de la politique et les nombreux groupes périphériques locaux qui connaissent bien les problèmes.

L'impact redistributif

Les divergences d'opinions sur les stratégies de commerce extérieur et les politiques macro-économiques ont été minimes comparativement au désaccord provoqué par les politiques sociales et économiques à mettre en œuvre pour régler les problèmes futurs de distribution. La discussion a surtout porté sur les paiements de transfert.

Les paiements de transfert aux particuliers se subdivisent en deux catégories. Certains paiements servent à compenser une baisse provisoire de revenu ou un contretemps temporaire. L'assurance-chômage, l'assurance-maladie, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec en sont des exemples. Ces paiements fournissent une sorte d'« assurance sociale » et ont pour but d'équilibrer le revenu durant la vie entière et d'empêcher les personnes qui auraient normalement un revenu suffisant de devenir provisoirement pauvres. Les autres paiements de transfert, dont le supplément de revenu garanti et l'assistance sociale, permettent de redistribuer le revenu à ceux qui vivent constamment dans la pauvreté et sont qualifiés d'assistance sociale. L'ensemble des programmes sociaux en vigueur au Canada représente une combinaison des deux types de paiements, d'autant plus que ceux du type « assurance sociale » ne sont pas nécessairement financés par des cotisations prélevées auprès des usagers ou par des primes établies suivant des principes actuariels sûrs.

Selon Lars Osberg, les opinions sur les paiements de transfert peuvent servir à distinguer deux visions très différentes de l'avenir du Canada.

Le contrat social implicite

Selon une vision, le Canada devra opérer d'importants changements structurels s'il veut réussir dans un monde constamment en évolution. Ces changements, qui comprennent une plus grande ouverture à l'étranger, la libéralisation des échanges et le progrès technologique, procureront au Canada des avantages nets parce que, dans l'ensemble, ils mèneront à l'accroissement de la productivité. Cependant, sans l'intervention de l'État, il se produirait une répartition inégale de ces avantages ainsi que du fardeau de l'adaptation que rendrait inévitable la modification des méthodes de production et de la structure économique. Helliwell a montré que l'ouverture accrue des économies faisait augmenter la productivité, *mais non pas le PIB par habitant*. Cette constatation donne à penser que l'ouverture accrue est le résultat d'une baisse du taux d'activité et/ou du taux d'emploi. Dans l'un ou l'autre cas, il est probable que la distribution du revenu change par suite d'une ouverture plus grande de l'économie.

De plus, Osberg souligne que le progrès technologique aura un effet redistributif considérable dans les années à venir. Les personnes capables d'acquérir de

nouvelles compétences facilement devraient prospérer sur le marché du travail. Or, 24 % des adultes canadiens sont analphabètes, et bon nombre des personnes alphabétisées ne possèdent que les connaissances les plus rudimentaires en mathématiques ou en sciences. Une proportion relativement forte de la population canadienne se trouve donc en mauvaise posture pour affronter les changements technologiques. Les moins instruits auront donc à supporter une part disproportionnée du coût d'adaptation entraîné par les changements techniques.

Quant à l'effet de l'évolution démographique sur les paiements de transfert, le vieillissement de la population canadienne accroît le besoin de tels paiements parce qu'il est plus difficile pour les travailleurs âgés que pour les jeunes d'effectuer les réorientations professionnelles et les migrations interrégionales rendues nécessaires par l'adaptation à la restructuration industrielle. En outre, le montant, l'indexation et le financement des paiements de transfert aux personnes âgées a un effet marqué sur la distribution du revenu entre les générations. La détérioration de l'environnement a de plus grandes conséquences dans les régions agricoles et forestières que dans les zones industrielles, ce qui fait naître de nouveaux problèmes de distribution du revenu. Les mesures destinées à empêcher la pollution ou à remédier à ses effets entraîneraient des coûts pour la génération actuelle, mais permettraient d'améliorer le niveau de vie des générations futures. Qui devrait en supporter le coût ? Les contribuables et les investisseurs actuels, ou la prochaine génération ?

Pourquoi tant insister sur les problèmes posés par la distribution ? Parce que, de l'avis de certains, les changements technologiques et structurels s'opèrent mieux lorsque tous les intéressés conviennent qu'ils sont nécessaires et souhaitables. Pour arriver à ce consensus, il faut nécessairement que la distribution des fardeaux et des récompenses *soit jugée équitable*. Les difficultés engendrées par la transition doivent être atténuées par des paiements de transfert, des politiques doivent être adoptées pour aplanir les cycles de l'activité économique, afin de réduire le chômage et le besoin de verser des prestations d'assurance-chômage et, au besoin, une part du gain réalisé sur le plan de la productivité doit être répartie entre les citoyens par l'entremise de biens et de services fournis par l'État.

Osberg qualifie un tel système de « contrat social implicite » et donne en exemples les pays scandinaves, l'Autriche et l'Australie. Dans ces pays, les syndicats collaborent à l'implantation des technologies nouvelles et maintiennent les exigences salariales à des niveaux suffisamment faibles pour soutenir la concurrence internationale, et les travailleurs bénéficient en retour d'un niveau raisonnable de plein emploi, d'une voix au chapitre de l'introduction et de la gestion des technologies nouvelles et d'un régime étendu d'assurance et d'aides sociales. C'est une conception de l'État-providence ayant pour pierre angulaire la notion politique de collectivité. Elle suppose un degré élevé de partage des risques et d'égalité

économique vis-à-vis de tout ce qu'offre la civilisation sur le plan de la sécurité et de l'indépendance. L'universalité est au cœur d'un tel système puisqu'elle est essentielle au concept de collectivité.

Les avantages d'un tel système sont à ce point évidents que des sociétés comme IBM et Zaibatsu du Japon tentent d'en appliquer les principes à l'échelle d'une entreprise privée. L'importance de l'« entreprise-providence » est, de l'avis de Tsurumi, une autre leçon que le Canada pourrait tirer de l'expérience japonaise. Il a reproché aux hommes d'affaires nord-américains d'avoir une philosophie de « partisans de la bombe à neutrons » parce qu'ils accordent plus de valeur aux bâtiments et aux machines qu'aux êtres humains. Helliwell, qui partage cet avis, a critiqué le système canadien de paiements de transfert qui, selon lui, constitue un filet de sécurité sociale pour les sociétés commerciales plutôt que pour les particuliers.

L'État-providence partiel

Selon la seconde vision décrite par Osberg, mais à laquelle il ne souscrit pas, le concept de contrat social est refusé parce que certains croient qu'il exige trop des gouvernements. Ceux qui sont de cet avis se préoccupent d'autant moins de la stabilisation qu'ils considèrent que le chômage est en grande partie volontaire et, pour le reste, structurel. Le chômage ne peut être réduit de façon permanente par les politiques fiscale et monétaire; seuls des changements structurels ont cet effet. Toutefois, un taux de chômage plus élevé entraîne une distribution inégale du revenu et fait aussi croître la demande de services fournis par l'État-providence. Ainsi, les tenants de cette seconde vision exigent la réorientation des programmes sociaux pour que ceux-ci s'appliquent aux particuliers et aux familles qu'ils jugent vraiment dans le besoin.

Les partisans de l'« État-providence partiel » estiment que la perte de production nationale attribuable à l'universalité est élevée parce que les particuliers ajustent leur activité professionnelle en fonction des taux d'imposition élevés nécessaires pour financer les régimes universels. Helliwell a ajouté que les particuliers peuvent trop facilement se prendre dans le filet de sécurité sociale actuel et éprouver de la difficulté à se sortir du piège de l'aide sociale. Il faudrait tenter de le remplacer par une série de programmes, jouant le rôle de tremplin plutôt que de filet, qui aideraient les particuliers à se préparer au changement et à conserver leur capacité de repartir à neuf. La réorientation est d'autant plus importante que, comme le signalait un auditeur, un nombre croissant de groupes de pression réclament non seulement un filet de sécurité, mais aussi une couverture sécurisante et une sucette. Ils recherchent une protection contre toutes les conséquences négatives possibles. Ils s'attendent à ce que l'État fournissent une quantité grandissante de biens et de services appartenant traditionnellement au secteur privé.

Courchene signale l'exemple type des garderies. Ce genre de service mène à la surcharge précitée, si bien qu'il est plus difficile d'assurer des services collectifs comme la défense, la justice, la recherche et les activités culturelles et que de nombreux services collectifs traditionnels comme la police et la recherche sont pris en charge par le secteur privé. Norrie va même jusqu'à affirmer que le prochain grand débat politique au Canada portera sur la réforme de la gamme complète des programmes sociaux, parce qu'il deviendra impossible de maintenir le niveau et la qualité de l'aide sans une forte hausse de l'impôt ou des charges.

Toutefois, quelles sont les possibilités de changement si (comme le soutient Osberg) les électeurs interprètent la campagne électorale de 1988 comme la promesse, en retour de leur appui à l'accord de libre-échange, du maintien de notre système de sécurité sociale et de paiements de transfert, et si tout manquement présumé à cette promesse peut avoir de très graves conséquences politiques ? Par contre, Courchene estime qu'il serait regrettable que la réforme nécessaire et souhaitable de toute manière devienne politiquement impossible à réaliser, à cause de l'adoption de l'accord. Si, en dernière analyse, l'équité présumée est aussi importante que le prétendent les tenants du contrat social, comment peut-on justifier le caractère universel de la sécurité de la vieillesse en vertu de laquelle les personnes de plus de 65 ans reçoivent un paiement de transfert annuel d'environ 6 000 $, quel que soit le niveau de revenu ? À cet égard, il serait très facile de rendre le programme plus sélectif pour que la majeure partie des prestations soient versées aux personnes âgées à faible revenu, dont les femmes seules représentent une proportion grandissante.

En définitive, il semble que les partisans du concept de contrat social et les tenants de l'État-providence partiel se distinguent surtout par leur conception respective de la concurrence et des marchés. Ceux qui préconisent l'État-providence partiel considèrent que la concurrence est aussi parfaite qu'elle peut l'être et qu'elle est certainement préférable à l'intervention de l'État. À leur avis, les programmes de stabilisation sont voués à l'échec, les programmes d'aide sociale devraient être privatisés ou remplacés par des programmes publics semblables à ceux du secteur privé. Les programmes d'assistance sociale devraient être remplacés par des programmes relativement simples comme un impôt négatif sur le revenu qu'il faudrait structurer de manière à réduire au minimum l'effet de dissuasion sur les travailleurs. Les tenants de l'État-providence partiel préfèrent habituellement la décentralisation du pouvoir politique et économique, parce qu'ils croient que cela favorise la concurrence entre les provinces et permet de procéder à des expériences sociales. Courchene signale que la Saskatchewan a été la première province à établir l'assurance-maladie.

Les adhérents au contrat social implicite soutiennent que le chômage est en bonne partie involontaire, ce qui prouve l'imperfection des marchés. L'économie

mondiale, animée par le progrès technologique rapide et perturbée par de fréquentes discontinuités, est trop incertaine pour que soit concevable un régime d'assurance sociale *universel* privatisé ou semi-privatisé. Un régime qui n'est pas universel ne favorisera pas le sentiment d'appartenance à la collectivité requis pour que s'opère le progrès social rendu nécessaire par la concurrence internationale et le désir d'améliorer les niveaux de vie. La décentralisation politique qui s'est effectuée au cours des dernières décennies est considérée comme une menace parce qu'elle affaiblit le sentiment d'appartenance à la collectivité. Le régime d'assurance-maladie, auquel la majorité des Canadiens attachent une grande valeur et qui est jugé supérieur à l'échelle internationale et exceptionnel par de nombreux observateurs étrangers, a été mis en place dans toutes les provinces à cause des pressions exercées par le gouvernement fédéral; son adoption à l'échelle nationale *n'est pas* la conséquence d'une imitation spontanée du régime de la Saskatchewan.

La clé : l'éducation et la formation

Les conférenciers ont convenu, presque à l'unanimité, de l'importance à accorder à l'éducation et à la formation pour soutenir la concurrence internationale. Puisqu'un nombre croissant de pays adoptent les techniques de production traditionnelles et se lancent dans la fabrication de produits classiques, la réussite dans les secteurs industriels de pointe fortement axés sur les connaissances est le seul moyen par lequel le Canada parviendra à conserver son niveau de vie, qui est actuellement le deuxième en importance. À cet égard, Côté regrette que les gouvernements subventionnent la recherche dans les universités pour des raisons politiques plutôt qu'en fonction de critères de qualité. À son avis, cela empêche le Canada d'accéder à la véritable excellence mondiale.

La participation à l'économie mondialisée doit nécessairement être dynamique; la résistance au changement de même que le repli sur soi mèneront à coup sûr à la pauvreté. Comment le Canada peut-il préparer les jeunes à vivre dans un monde où les technologies deviendront obsolescentes à un rythme affolant et où les Canadiens devront peut-être envisager plusieurs grandes réorientations de carrière durant leur vie professionnelle ? Bien sûr, il est impossible de savoir à l'avance ce que seront les exigences techniques et professionnelles exactes. Le système d'éducation sera efficace s'il permet seulement aux jeunes de bien apprendre à lire et à écrire, de développer leurs aptitudes à la communication, de savoir calculer et d'acquérir tôt de bons rudiments des langues étrangères, afin qu'ils aient les moyens d'acquérir les connaissances et les aptitudes spéciales dont ils auront besoin dans leurs futures carrières. Sous ce rapport, le système d'éducation actuel est insatisfaisant. Si 24 % des adultes canadiens sont des analphabètes fonctionnels, ce n'est pas seulement parce que les citoyens plus âgés ont fait moins d'études que les plus jeunes. Dans le groupe des personnes âgées de 18 à 24 ans, le taux d'analphabétisme fonctionnel atteint 17 %.

Il n'y a pas lieu non plus de s'enorgueillir de ceux qui ont terminé des études secondaires. Des études mondiales sur les aptitudes en mathématiques révèlent que, d'après les normes internationales, les diplômés d'écoles secondaires au Canada obtiennent des résultats tout au plus médiocres. Quant aux aptitudes en langues étrangères, les quelques données existantes ne donnent guère de raison de se réjouir, même si nous savons qu'une excellente connaissance des langues étrangères est très précieuse dans le domaine du commerce extérieur. À cet égard, Tsurumi a fait valoir que les Canadiens doivent être mieux renseignés sur l'avènement de l'ère du Pacifique ainsi que sur les peuples, les cultures, la géographie, l'économie et le régime politique des autres pays du Pacifique. Le problème que pose l'éducation est relié à celui de la distribution du revenu. D'innombrables études ont montré successivement que les enfants des familles appartenant aux couches socio-économiques supérieures de la société représentent une trop forte proportion des personnes faisant des études postsecondaires et, par conséquent, qu'ils ont vraisemblablement accès à un plus grand nombre d'emplois mieux rémunérés. De l'avis de Courchene, il faut procéder à une réforme globale du système d'éducation, notamment pour que les nouvelles technologies de l'information soient accessibles à tous les jeunes et non pas seulement aux enfants des familles à revenu élevé.

En somme, le Canada doit poursuivre une stratégie d'ouverture sur le monde et adopter une attitude dynamique sur les marchés internationaux. Afin de conserver notre position sur ces marchés, il faut envisager une restructuration de l'économie canadienne dans des industries de haute technologie où le capital humain sera un facteur de production dominant. La capacité d'assimiler les technologies nouvelles, la volonté de les mettre en application et de livrer concurrence sur le marché mondial et la stabilité politique seront les gages de réussite.

La capacité d'assimiler les technologies nouvelles est tributaire, à son tour, de la scolarité de la main-d'œuvre. Étant donné la rapidité du progrès technologique, il est essentiel que les travailleurs possèdent une solide instruction de base et sachent acquérir l'information nouvelle. Toutefois, la capacité d'assimiler les nouvelles technologies ne suffit pas. Lars Osberg soutient qu'il faut vouloir et même désirer vivement exploiter cette capacité et que seules les personnes pour qui le changement ne présente pas de menace agiront de la sorte. Autrement, des pressions politiques s'exerceront en faveur du recours au protectionnisme, à des barrières tarifaires et non tarifaires et, d'une façon générale, à la protection de l'économie contre la concurrence mondiale. Quant à l'importance de la stabilité politique, la situation des États d'Amérique du Sud montre que les bouleversements fréquents et le manque de confiance du public entravent la formation de capital et l'adoption des nouvelles technologies.

III L'emploi et le perfectionnement des ressources humaines

Nous venons de voir que, pour la plupart des pays et la majorité des travailleurs, l'activité économique est largement tributaire des marchés mondiaux, où s'exerce une très vive concurrence. Cette concurrence provient non seulement des États-Unis, du Japon et de l'Europe de l'Ouest, mais de plus en plus des pays récemment industrialisés comme les « dragons » d'Asie qui rattrapent rapidement les pays de l'Ouest sur les plans du progrès technologique, de la productivité et de la capacité industrielle.

Ces forces mondiales seront vraisemblablement aiguisées par la libéralisation croissante des échanges commerciaux et par le redoublement des efforts dans la course à la prédominance technologique. Les déplacements géographiques des activités économiques, comme la concentration dans les pays du Tiers-Monde de la production des biens et en contrepartie l'accroissement de la proportion des services dans les pays industrialisés, supposent une restructuration industrielle très étendue et l'adaptation en profondeur du marché du travail des différents pays.

Dans ce contexte, les nombreuses perspectives d'avenir du Canada laissent présager une économie prospère et axée sur les technologies de pointe, dont la production acquiert une valeur ajoutée croissante grâce à la très grande importance accordée aux produits et aux procédés reposant sur des connaissances spécialisées et une main-d'œuvre très qualifiée et polyvalente. De nombreux observateurs croient que le perfectionnement des ressources humaines est la clé de la survie et de la prospérité du Canada, à savoir le moyen par lequel se réalisera cette vision. Que présage donc l'avenir pour la main-d'œuvre canadienne ? Devons-nous être contraints de perdre des emplois à cause de la concurrence du Tiers-Monde, où les salaires sont faibles ? Les pressions de la concurrence mèneront-elles à la désyndicalisation comme cela s'est produit en Grande-Bretagne, au Japon et, surtout, aux États-Unis ? Les dirigeants d'entreprises et les travailleurs canadiens réussiront-ils à effectuer les réorganisations requises pour assurer la souplesse et la compétitivité industrielles ? Pouvons-nous avoir confiance que l'enseignement et la formation donnés au Canada répondront aux exigences du progrès technologique effréné nécessaire pour accroître la productivité et la croissance ?

Les tendances et les défis du marché du travail mondial

Un certain nombre d'aspects saillants de l'évolution du marché du travail international ont des répercussions sur l'avenir des structures du marché du travail et

sur les salaires futurs au Canada. Richard Freeman insiste particulièrement sur six grands phénomènes :

- la régression du syndicalisme chez les principaux partenaires économiques du Canada, à savoir les États-Unis et, dans une moins grande mesure, le Japon et le Royaume-Uni;

- la déréglementation mondiale des marchés du travail pour accroître la souplesse;

- le déplacement mondial de l'emploi vers les pays moins développés, surtout dans le secteur manufacturier, et le nouveau partage du travail qui en résulte;

- l'évolution divergente de la croissance de l'emploi, des salaires réels et de la productivité parmi les pays européens et non européens qui appartiennent à l'OCDE, donnant à penser qu'il y a dans ces pays un arbitrage entre le salaire réel d'une part et la productivité et l'emploi d'autre part;

- les écarts de salaire croissants aux États-Unis et au Royaume-Uni qui menacent d'accentuer davantage les disparités salariales à l'avenir; et

- le niveau relativement élevé et stable ou croissant de la pauvreté aux États-Unis et au Canada, surtout chez les enfants.

À cette liste de phénomènes importants, Tom Kochan ajoute les technologies nouvelles, y compris la différenciation accrue des marchés des produits et le raccourcissement des cycles de vie des produits où priment la qualité et l'innovation. Tous ces facteurs exercent des pressions sur les systèmes de relations industrielles qui ont pour but la modération des coûts de la main-d'œuvre, l'accroissement de la productivité, l'utilisation plus souple des ressources humaines, l'obtention d'une main-d'œuvre très qualifiée et très motivée, et le renouvellement constant des relations patronales-ouvrières.

Sous le rapport de l'éducation, Psacharopoulos ajoute les tendances mondiales suivantes. Premièrement, le financement de l'éducation devient, dans tous les pays, un problème pressant qui provoquera probablement un débat public de plus en plus intense sur les rôles relatifs des secteurs public et privé. Deuxièmement, le besoin d'adaptation au progrès technologique rapide accroît l'importance à accorder aux aptitudes générales à la communication et à la formation accrue dans l'industrie, plutôt qu'à la formation professionnelle très spécialisée.

Les pressions subies par les syndicats

Étant donné cette conjoncture mondiale, quelles sont les difficultés précises à envisager sur le marché du travail canadien ? Il s'agit de savoir notamment dans

quelle mesure les syndicats canadiens peuvent s'attendre à conserver l'influence qu'ils exerçaient par le passé et à jouer le même rôle qu'auparavant. Dans les pays avec lesquels le Canada entretient des rapports étroits, soit la Grande-Bretagne, le Japon et surtout les États-Unis, le taux de syndicalisation a reculé. Aux États-Unis, les effectifs syndicaux dans le secteur privé diminuent depuis trois décennies et s'établissent maintenant à moins de 15 %, le taux global parmi les travailleurs non agricoles se chiffrant à 17 %. Les pressions exercées sur les institutions liées au marché du travail canadien se feront sentir de différentes manières. Premièrement, les entreprises canadiennes syndiquées devront de plus en plus soutenir la concurrence d'entreprises non syndiquées des États-Unis, du Japon et du Royaume-Uni. Deuxièmement, les investisseurs qui ne sont pas soumis à des contraintes géographiques auront tendance à éviter les entreprises syndiquées à coûts plus élevés, ce qui entraînera une perte d'emplois et de revenu pour les travailleurs canadiens. Le troisième aspect, étroitement lié à celui qui précède, est la probabilité que les dirigeants d'entreprises canadiens adoptent les objectifs de désyndicalisation des hommes d'affaires américains, ce qui accentuera l'opposition des employeurs au syndicalisme. D'après Craig Riddell, en outre, des sondages effectués au Canada montrent que le public est moins favorable aux syndicats, qui inspirent actuellement une moins grande confiance ici qu'aux États-Unis. Aussi, l'opposition des dirigeants d'entreprises se manifeste par l'augmentation des pratiques syndicales déloyales au Canada, et les modifications récemment apportées aux lois provinciales créent des conditions plus difficiles pour les travailleurs. Enfin, les observations de Freeman au sujet du coût de la main-d'œuvre sont confirmées par Riddell qui a constaté, au Canada, l'existence d'un écart moyen d'environ 20 % entre le salaire des travailleurs syndiqués et celui des travailleurs non syndiqués présentant des caractéristiques comparables. Par conséquent, faut-il prévoir une baisse du degré de syndicalisation et un affaiblissement de l'influence des syndicats au Canada ? Dans quelle mesure les dirigeants d'entreprises, les syndicats et les gouvernements au Canada trouveront-ils des moyens innovateurs de transformer et de stimuler les institutions liées au marché du travail au lieu d'en accroître la rigidité ?

La souplesse sur le plan de l'emploi et des salaires

Ensuite, certaines tendances mondiales dans les domaines de l'emploi et des salaires présentent aussi des difficultés pour le marché du travail canadien. Freeman signale notamment que les pays moins développés (PMD) comptent une proportion grandissante des travailleurs industriels du monde (69 % en 1985) et qu'ils s'implantent de plus en plus dans les secteurs de fabrication de masse. À cet égard, le Canada aura plusieurs défis à relever. Par exemple, il est essentiel de faciliter le processus d'adaptation nécessaire pour réorienter les ressources de la production de biens à des activités axées sur les services et les connaissances. Parallèlement,

il faut maximiser la productivité des ressources humaines et les avantages découlant du fait qu'elles sont le complément des travailleurs du Tiers-Monde, tout en veillant à maintenir le niveau de vie des travailleurs canadiens moins qualifiés. La tâche est énorme puisque, comme nous le rappelle Kochan, le processus continu de restructuration industrielle et la recherche de l'avantage comparatif par la différenciation des produits et l'exploitation de créneaux pour produits de qualité rapportant un prix plus élevé nécessitent la modification fondamentale du comportement organisationnel, notamment des relations industrielles et des pratiques en matière de ressources humaines.

Après avoir analysé la croissance enregistrée après la récession des pays membres de l'OCDE, Freeman conclut que les gains comparables réalisés sur le plan de la production se sont manifestés par des salaires accrus et un chômage plus élevé et stagnant dans les pays européens, tandis que dans les pays non européens, l'amélioration du rendement a pris la forme d'une croissance de l'emploi. Une des grandes questions que se posent donc les gouvernements est de savoir si, au Canada (comme aux États-Unis, mais contrairement à la plupart des pays européens), le marché du travail sera suffisamment souple et les exigences salariales suffisamment modérées pour faciliter l'adaptation et conserver un taux de création d'emplois élevé. L'équité constitue une autre question épineuse puisque Freeman signale, en plus des effets inégaux du progrès technologique et de la restructuration industrielle sur les compétences et le revenu, l'apparition claire et imprévue d'importantes disparités salariales aux États-Unis et au Royaume-Uni durant les années 80. Ces disparités étaient d'autant plus imprévisibles que le très grand nombre de travailleurs très qualifiés et mieux instruits appartenant à la génération d'après-guerre aurait dû avoir pour effet, par l'offre, de réduire ces écarts. En fait, les disparités se sont manifestées par une augmentation exceptionnellement rapide de la demande de travailleurs qualifiés en Grande-Bretagne et, ce qui est plus inquiétant, par de fortes baisses des salaires réels des travailleurs manuels aux États-Unis. Si l'expérience des États-Unis doit servir de leçon, les Canadiens les moins qualifiés travaillant dans les industries productrices de biens en déclin doivent être une des principales cibles des programmes visant l'adaptation équitable du marché du travail.

L'évolution de la composition de la main-d'œuvre

À cette série de tâches énormes que supposent les tendances observées sur le marché du travail à l'échelle mondiale, Tom Kochan en ajoute une autre qui découle de la diversité croissante de la main-d'œuvre. La combinaison du taux d'activité accrue des femmes et de leur proportion grandissante dans la population active avec le nombre croissant d'immigrants montre clairement que les besoins, les attentes et les attitudes des futurs travailleurs canadiens seront très

différents de ce qu'ils étaient auparavant. D'après des estimations effectuées aux États-Unis, les femmes, les personnes appartenant à des groupes minoritaires et les immigrants constitueront près de 90 % des nouveaux travailleurs entre 1987 et l'an 2000. L'immigration sera sans doute un phénomène important au Canada où 20 % de la population active est d'origine étrangère. Il est particulièrement inquiétant de constater que les salaires des immigrants sont nettement inférieurs à ceux des Canadiens d'origine, cet écart étant en partie attribuable à des problèmes de langue et à d'autres facteurs qui empêchent les immigrants d'acquérir les compétences requises pour occuper de meilleurs emplois. Des données recueillies aux États-Unis semblent indiquer que les femmes et les jeunes appartenant à des groupes minoritaires reçoivent une formation au travail relativement moins poussée que leurs homologues masculins et retirent un rendement proportionnellement plus faible de la formation reçue. De l'avis de Kochan, ces résultats présentent d'importantes difficultés tant pour les décideurs que pour les spécialistes du domaine, compte tenu de l'importance généralement reconnue que revêtent la formation et l'acquisition de connaissances durant la vie entière pour le revenu à long terme, et de la composition prévue du groupe des nouveaux travailleurs qui entreront sur le marché du travail.

Les exigences croissantes imposées au système d'éducation

Selon George Psacharopoulos, l'objectif principal que représente le perfectionnement des ressources humaines dans les stratégies qu'adoptent divers pays pour s'adapter aux transformations économiques mondiales et pour exploiter le processus constituera un fardeau considérable pour le système d'éducation. Le lien entre l'éducation et le progrès économique est bien établi et généralement compris. Pour cette raison, les pays sous-développés qui cherchent à échapper à la grande misère et aux pressions démographiques naissantes visent à alphabétiser leur population entière. Les pays avancés se fient sur leur système d'enseignement pour acquérir un avantage qui leur permettra de soutenir la concurrence dans la course au progrès technologique et de parvenir à la prospérité économique.

Dans tous les pays, toutefois, les besoins en matière d'éducation se rapprochent rapidement de la capacité maximale des États de fournir cette scolarité. Le financement pose un problème très épineux, que ce soit pour les pays d'Afrique qui sont gravement endettés et accablés par des pressions démographiques ou pour un pays nettement plus prospère comme le Canada qui accuse un déficit budgétaire important et qui doit résoudre de sérieux problèmes posés par le coût social d'une population vieillissante. Il faut ajouter à cela ces autres facteurs que nous rappellent Kochan et David-McNeil : bien que les Canadiens soient en moyenne mieux instruits que jamais, le problème d'analphabétisme atteint des proportions

considérables, le taux d'abandon des études secondaires s'élève à près de 30 % dans certaines régions, et les étudiants canadiens font piètre figure par rapport à ceux d'Asie et d'Europe à des examens en mathématiques et en sciences.

Bien qu'il existe moins de données à l'appui, il y a néanmoins lieu de s'inquiéter de l'insuffisance des sommes investies dans la formation de la main-d'œuvre actuelle et surtout des cols bleus, qui sont le plus menacés par la perte de leur emploi permanent en conséquence du progrès technologique. Ces préoccupations sont suscitées par le fait qu'on a constaté que les travailleurs déplacés ayant un faible niveau de scolarité et/ou une formation générale limitée ont de la difficulté à trouver un nouvel emploi et que, de l'avis général, l'industrie canadienne qui a longtemps bénéficié du travail d'immigrants qualifiés continue de sous-investir dans la formation du capital humain.

Les perspectives et les solutions

L'avenir du syndicalisme au Canada

Quant à l'avenir du syndicalisme au Canada, Richard Freeman ne prévoit pas une tendance irréversible à la désyndicalisation puisque les exemples fournis par les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon ont pour contrepartie ceux d'économies développées comme celles de la Belgique, de l'Allemagne et des pays scandinaves, où les effectifs syndicaux se sont maintenus ou ont augmenté. Il n'existe pas non plus de rapport systématique entre le degré de syndicalisation et le rendement macro-économique : en effet, les données récentes sur la croissance du PIB, l'emploi et la productivité de la Suède, où le taux de syndicalisation est le plus élevé, sont comparables aux données enregistrées pour les États-Unis, où ce taux est le plus faible.

Il n'est pas nécessaire non plus que le Canada suive l'exemple des sociétés australiennes qui ont adapté le modèle scandinave des relations industrielles plus centralisées, puisqu'il semble encore une fois que ni les relations très centralisées ni celles qui sont fortement décentralisées ne produisent le meilleur rendement économique. Toutefois, Riddell fait remarquer par ailleurs que les meilleurs rendements sont observés surtout aux extrémités de la gamme, si bien que la tendance canadienne habituelle à rechercher le juste milieu peut être contre-indiquée dans ce cas.

Il ne faut pas non plus conclure de ce qui précède que le degré de syndicalisation et la nature des relations industrielles sont sans importance. Au contraire, il semble généralement admis que les institutions et les méthodes liées au marché du travail *doivent* être modifiées et adaptées. Freeman estime que les travailleurs

canadiens ont une certaine latitude pour deux raisons. En premier lieu, les lois en vigueur au Canada sont plus favorables au processus d'accréditation qu'elles ne le sont aux États-Unis, et elles sanctionnent davantage les activités violemment antisyndicales fréquemment observées au sud de la frontière. En deuxième lieu, les avantages sociaux nationaux (comme l'assurance-maladie) procurent un avantage à certaines entreprises canadiennes par rapport à leurs concurrentes américaines. Riddell croit que les syndicats canadiens parviendront à résister aux forces visant la désyndicalisation s'ils sont disposés à aborder l'organisation du travail d'une manière plus innovatrice et à utiliser les ressources humaines et la technologie pour accroître la compétitivité et maintenir une économie à salaires élevés. La capacité et la volonté des syndicats de jouer un rôle important dans le processus de transformation déterminera, dans une large mesure, leur pertinence et leur efficacité futures.

Que dire de la capacité d'adaptation inhérente du marché du travail canadien ? Le changement est perpétuel et, chaque année, des millions de travailleurs canadiens réussissent à adapter leur vie professionnelle. Toutefois, l'économie canadienne peut-elle supporter la rapidité et l'ampleur du changement mondial qu'entraîne l'abandon progressif de la production de biens par les pays développés ? Aux prophètes de malheur, Freeman donne l'exemple de l'État du Massachusetts dont l'économie s'est très bien adaptée à la perte d'un très grand nombre d'emplois dans le secteur traditionnel de la fabrication. Durant les années 60 et 70, les fabricants de textiles, de vêtements, de chaussures et d'autres produits manufacturés classiques ont quitté l'État pour se réinstaller dans des centres du Sud et du Sud-ouest où les salaires et les impôts étaient peu élevés et où les syndicats étaient presque inexistants. Durant les années 80, l'État du Massachusetts pouvait s'enorgueillir d'avoir le taux de chômage le plus faible parmi les 11 principaux États industrialisés des États-Unis, et les salaires y étaient passés d'un niveau inférieur à un niveau supérieur à la moyenne nationale*.

Toutefois, pour que cet optimisme soit justifié, le Canada doit avoir la possibilité de choisir, de retirer des avantages de l'évolution mondiale et de réduire au minimum les coûts de transition et d'adaptation, et les décideurs des secteurs privé et public doivent être disposés à adopter des programmes souples et orientés vers l'avenir. Il faut consulter Kochan pour avoir une indication de ce que peut être la réaction des dirigeants d'entreprises, des syndicalistes et des gouvernements dans la pratique, et Abella pour connaître les possibilités de réussite.

---

*Signalons, entre parenthèses, que le « miracle du Massachusetts » a été victime des événements depuis la rédaction de ce texte, si bien que le doute plane maintenant sur ce « miracle ».

L'innovation en milieu de travail

Premièrement, il paraît évident que les pressions visant à modérer le coût de la main-d'œuvre continueront de s'exercer. Bien qu'il ait fréquemment été question de négociation à la baisse dans des entreprises américaines par le passé, le fait est que les règlements salariaux intervenus au Canada témoignent d'une grande modération depuis 1982. La récession n'a pas encore été oubliée, et la sécurité d'emploi semble avoir la priorité sur la hausse des salaires. Toutefois, une autre stratégie destinée à réduire les problèmes posés par le coût de la main-d'œuvre, à savoir les régimes de paiements conditionnels comme les primes et la participation aux bénéfices, est encore très peu répandue sur le marché du travail. Il semble peu probable que cet usage s'implante à une plus grande échelle à l'avenir. Les syndicats canadiens sont moins favorables à ces régimes que ne le sont leurs homologues des États-Unis. D'abord, pour que de tels régimes soient efficaces, il faudrait que les entreprises canadiennes partagent, plus qu'elles ne le font à l'heure actuelle, l'information sur le rendement financier et sur les projets commerciaux futurs. Et, comme les entreprises canadiennes ne paraissent pas favorables au partage de l'information et à une plus grande participation aux groupes et aux procédés de prise de décisions se rapportant à la gestion de ces régimes de paiements conditionnels, il est peu probable que les travailleurs et les chefs syndicaux bénéficient de ces régimes. En outre, de tels régimes mettent clairement en lumière le caractère inéquitable du système de gratification d'une entreprise, comme en témoigne la part annuelle des bénéfices versée aux membres du Syndicat des travailleurs unis de l'automobile, par rapport aux primes considérables que les cadres supérieurs de la société General Motors ont reçues. De l'avis de Kochan, les pressions visant la modération du coût de la main-d'œuvre continueront de se faire sentir au Canada, mais il est clair que s'accentuent, en contrepartie, les pressions se rapportant à l'équité et au revenu réel.

Deuxièmement, Kochan accorde une importance considérable à la réorganisation de même qu'au perfectionnement des ressources humaines qu'il considère comme des éléments essentiels de la « restructuration stratégique » (à savoir la recherche d'un avantage comparatif par la différenciation des produits ou par la segmentation du marché au moyen de biens et/ou de services pouvant rapporter un prix plus élevé), ainsi que du progrès technologique. Il donne l'exemple des mesures prises par la société Ford en réaction à la forte récession économique du début des années 80. Entre autres initiatives, cette société s'est engagée à favoriser la participation des travailleurs et elle a établi un régime de participation aux bénéfices, convenu de nouvelles dispositions touchant la sécurité d'emploi, organisé des séances d'échange de vues et étendu les programmes de formation et de perfectionnement. Après avoir examiné des ouvrages sur l'expérience japonaise, européenne et nord-américaine, Kochan conclut que le seul moyen de tirer pleinement parti des technologies nouvelles est d'adopter de nouvelles structures orga-

nisationnelles qui intègrent, d'une manière efficace, la technologie et les stratégies et méthodes en matière de ressources humaines. Les procédés de fabrication appliqués avec succès au Japon (et qui *peuvent* être adoptés au Canada comme en témoignent des exemples récents) sont conçus en fonction d'un aspect clé, soit le concept du « capital humain », en vertu duquel la technologie est définie largement de manière à englober l'innovation dans le domaine du perfectionnement des ressources humaines.

Bien que l'on reconnaisse de plus en plus, semble-t-il, la nécessité de combiner les innovations technologiques et les innovations dans le domaine des ressources humaines, et en dépit d'exemples probants des avantages que procure l'application de ce principe au Canada et ailleurs, les entreprises canadiennes ne se sont pas empressées de le mettre en pratique. D'après les résultats d'études de cas et de recherches effectuées par le Conseil économique du Canada, il existe de nombreux exemples de la mise en application d'aspects précis de ces méthodes innovatrices et d'éléments particuliers du principe général, mais rares sont les exemples d'une structure globale qui incorpore, à l'avantage des deux parties, la composante technologique et les dimensions humaines de l'entreprise. Jusqu'à maintenant, la plupart des dirigeants d'entreprises canadiens ont déployé beaucoup moins d'efforts pour accroître le capital humain et y ont accordé beaucoup moins d'importance qu'aux immobilisations et aux ressources financières. Les efforts accomplis pour adopter des méthodes innovatrices ont souvent été accueillis avec scepticisme par les travailleurs et surtout par les syndicats parce que, dans certains cas, il s'agissait de tentatives à peine déguisées d'empêcher la création d'un syndicat dans l'entreprise ou l'usine. La réussite dépend donc essentiellement des efforts délibérés qui sont déployés pour créer des mécanismes de communication inspirant une confiance réciproque. À l'heure actuelle, c'est dans le cas de l'adoption des technologies nouvelles que la communication revêt probablement le plus d'importance. L'examen par Kochan du phénomène aux États-Unis et les conclusions du Conseil économique pour le Canada montrent d'une manière probante que, pour réussir à adopter les technologies nouvelles, il est essentiel que les représentants des travailleurs (utilisateurs) jouent un rôle de premier plan au début du processus de sélection de la technologie et durant sa mise en application.

Attitudes conflictuelles ou coopératives ?

Les attitudes semblent-elles évoluer ? Une étude du gouvernement de l'Ontario révèle le scepticisme des employeurs à l'égard des méthodes de travail innovatrices et de la participation des travailleurs à la prise de décisions au sujet des technologies nouvelles*. Pourtant, les chefs syndicaux, qui adhèrent au principe

*Report of the Ontario Task Force on Employment and New Technology, gouvernement de l'Ontario, Toronto, 1985.

de l'opposition syndicale, n'ont pas d'objection à collaborer avec les employeurs dans des domaines d'intérêt commun. En effet, il ne faut pas négliger les signes encourageants de collaboration qui ressortent des efforts d'adaptation dans les industries de la sidérurgie, de l'exploitation forestière et des produits électriques, du travail accompli par le Centre canadien du marché du travail et de la productivité, ou des efforts concertés des représentants des syndicats, des employeurs et des gouvernements dans le cadre du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie qui est subventionné par le gouvernement fédéral, pour ne donner que quelques exemples. Tous ces efforts révèlent que l'on reconnaît bien les défis que posent pour le marché du travail l'évolution et l'adaptation mondiales, et témoignent de la volonté de trouver des solutions acceptables pour toutes les parties. De plus, bien que le phénomène se répande lentement, il existe déjà au Canada quelques exemples d'innovations couronnées de succès dans le domaine des ressources humaines et des relations du travail, exemples qui, globalement, peuvent avoir un énorme effet d'entraînement.

Par conséquent, que doivent faire les dirigeants d'entreprises, les syndicats et les gouvernements ? Les employeurs canadiens n'ont pas insisté autant que leurs homologues américains sur l'adoption de nouveaux principes de relations de travail, et ils n'ont pas non plus provoqué autant d'hostilité sur ce plan. Il semblerait donc possible de parvenir graduellement à une plus grande collaboration en laissant évoluer la situation. Kochan envisage la possibilité que les employeurs investissent, sur 20 ans, dans une campagne visant à rendre l'influence des syndicats négligeables. Puisqu'une telle stratégie semble coûteuse sinon impossible à mettre en pratique, compte tenu de la taille et du pouvoir politique des syndicats canadiens, Kochan considère que les employeurs doivent s'efforcer davantage de faire accepter les changements et l'adaptation par les chefs syndicaux, soit par les mécanismes classiques de la négociation et de l'application des conventions collectives, soit par l'établissement de nouveaux mécanismes de consultation en milieu de travail, dans l'entreprise, dans l'industrie et à l'échelle nationale. Cependant, le progrès à cet égard sera difficile à réaliser et reposera nécessairement sur le remaniement fondamental du partage du pouvoir de gestion ainsi que des structures organisationnelles. Le processus s'accompagnera sans doute d'un débat politique très enflammé qui n'aboutira à des résultats satisfaisants que si l'on met en place les structures organisationnelles et, comme le signale bien Kochan, les *systèmes de gratification des cadres* qui sont appropriés (passage souligné par les auteurs).

Étant donné l'importance beaucoup plus grande de leurs effectifs syndicaux, les chefs syndicaux canadiens ont beaucoup plus de marge de manœuvre que n'en ont leurs homologues américains. Il semble donc que les syndicats canadiens, loin de se limiter à de durs combats d'arrière-garde pour empêcher une plus grande perte de membres ou d'influence ou d'accepter à contrecœur les nouvelles

méthodes, ont une plus grande possibilité d'agir au lieu de réagir, en élaborant une stratégie qui *oriente* le débat sur l'adaptation au changement en fonction des intérêts de leurs membres. Une stratégie du genre doit reposer sur une conception précise non seulement du rôle que les syndicats veulent jouer dans la prise de décisions à l'échelle nationale et provinciale, mais aussi de leur rôle à long terme dans le milieu de travail et dans la prise de décisions se rapportant à la stratégie de gestion.

En ce qui concerne les gouvernements, le défi fondamental des décideurs consiste à modifier les institutions en fonction des changements nécessaires et à faire connaître ces changements à la population générale. Cependant, les mesures qu'ont prises les gouvernements d'Amérique du Nord par le passé pour faciliter de tels changements ne sont pas très encourageantes, comme en témoigne le sort de la *National Commission on Productivity and Quality of Work* des États-Unis et, au Canada, celui du service fédéral et du centre ontarien de qualité de la vie au travail. De l'avis de Kochan, le gouvernement parviendra à exercer une grande influence dans ce domaine uniquement si les responsables de la politique nationale en viennent à reconnaître que l'innovation dans le domaine des relations industrielles fait partie intégrante de la stratégie économique à long terme du Canada. Les lecteurs devront décider eux-mêmes si cette reconnaissance existe ou non par le fait d'incorporer les principes d'adaptation du marché du travail et de perfectionnement des ressources humaines dans le cadre d'action stratégique élaboré par le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie du Premier ministre, et par le Conseil des ministres des sciences et de la technologie.

La commentatrice canadienne Rosalie Abella semble beaucoup plus pessimiste que ne le sont les autres conférenciers sur le processus imminent d'adaptation du marché du travail canadien. Elle prévoit un avenir marqué par la nervosité et la crainte, où les syndicats et les dirigeants d'entreprises lutteront pour le pouvoir et se livreront à un combat de titans pour ce qu'ils croient être leur survie. Elle soutient en outre que c'est là le fondement même de l'établissement de la politique en régime démocratique libre, à savoir que les tensions donnent lieu à un processus politique tumultueux où les opposants cherchent à tour de rôle à acquérir de l'ascendant. De l'avis de M^me^ Abella, le processus sera d'autant plus intense qu'il se déroulera dans l'ombre de l'accord de libre-échange, ce qui mettra davantage en relief les différends au sujet de l'adaptation.

La perspective d'affrontement est attribuable au fait que les entreprises et les industries canadiennes, assujetties aux pressions des marchés mondiaux, auront à choisir entre trois lignes de conduite : elles pourront tenter d'effectuer des changements pour éliminer tout obstacle à la réussite, s'efforcer de se réinstaller ailleurs s'il est impossible d'effectuer les changements, ou mettre fin à leurs activités. Toute entrave à leurs tentatives d'apporter des changements sera considérée comme

menaçante pour l'une ou l'autre des deux autres lignes de conduite. Par conséquent, les syndicats et les gouvernements se trouvent devant des dilemmes tragiques. Les syndicats qui ne contribuent pas à la réussite économique s'exposent à être déjoués et à devenir superflus. Par contre, s'il y a collaboration, les gouvernements courent le risque d'avoir à accepter un contrat social entièrement redéfini, tandis que les syndicats risquent, par collusion, de devenir obsolescents. En contrepartie, il est possible que les protagonistes dans la lutte prochaine se préoccupent à tel point de minimiser les risques à court terme que l'an 2000 fera partie du passé depuis longtemps lorsqu'ils auront acquis suffisamment d'expérience et se seront remis suffisamment pour envisager d'autres possibilités à long terme susceptibles de constituer des politiques publiques appropriées.

La qualité de l'éducation

Qu'en est-il de l'éducation et de la formation qui doivent sous-tendre l'énorme tâche d'adaptation que le marché du travail canadien est appelé à subir ? D'après Jeannine David-McNeil, les perspectives sont actuellement peu prometteuses : les problèmes budgétaires ont obligé les directeurs des universités et des conseils scolaires à réduire les dépenses à des niveaux insuffisants pour assurer une éducation de qualité. La détérioration du matériel de laboratoire, la diminution des collections dans les bibliothèques, le manque d'ordinateurs, les faibles taux de participation aux réunions de sociétés savantes et la stagnation ou la régression des salaires des enseignants sont autant d'indications du malaise. Compte tenu de ces problèmes et des exigences grandissantes imposées au système d'éducation, M^me^ David-McNeil se demande comment le Canada peut maintenir, encore moins améliorer, sa situation économique dans le monde.

Cette commentatrice accorde une importance particulière à la *qualité* du système d'éducation du Canada. Elle cite des études de l'OCDE d'après lesquelles l'éducation joue un rôle très important mais mal compris qui consiste non seulement à transmettre les connaissances théoriques et pratiques, mais aussi à former les attitudes, le sens moral, la « mentalité » et le « point de vue » des jeunes. Ces effets secondaires intangibles de l'éducation ont, à leur tour, des retentissements sur l'esprit d'entreprise, les habitudes de travail, les attitudes à l'égard de l'innovation, la satisfaction retirée du travail, la diligence, la souplesse et la sensibilité, bref sur tous les facteurs nécessaires pour réussir l'adaptation à un monde en évolution rapide. Pour cette raison, nous devrions être attentifs aux mises en garde de M^me^ David-McNeil au sujet de l'érosion de la qualité et des problèmes de financement de l'éducation au Canada.

Le progrès technologique confère, plus que jamais, une grande importance aux aptitudes fondamentales à la communication. Il est donc alarmant de constater

qu'à l'heure actuelle, au Canada, près du quart de la population âgée de plus de 18 ans est incapable de lire, d'écrire ou de faire des calculs à un niveau supérieur à celui du niveau primaire. Cela complique d'autant plus l'adaptation du marché du travail, qu'il peut être nécessaire de prévoir des cours de rattrapage pour les nouveaux venus sur le marché du travail ainsi que pour les travailleurs qui changent d'emploi et doivent acquérir de nouvelles aptitudes, avant de poursuivre leur formation professionnelle. En outre, la teneur et la qualité des programmes d'enseignement au Canada laissent trop souvent à désirer de toute manière : par exemple, on accorde trop d'importance à la préparation d'étudiants qui exerceront des professions en déclin ou à l'acquisition de connaissances périmées.

Heureusement, M^me^ David-McNeil a quelques solutions à proposer aux décideurs, notamment en ce qui concerne l'épineux problème de financement. En s'appuyant sur les observations de Psacharopoulos au sujet de la tendance dans le partage des responsabilités en matière de financement entre le secteur public et le secteur privé, elle recommande le resserrement des liens avec le secteur privé dans le domaine de l'enseignement postsecondaire et, surtout, universitaire. Puisque de nombreux organismes privés fournissent déjà un soutien à l'éducation, sous forme d'aide financière ou de biens et services, elle propose de structurer davantage les liens pour que ceux-ci soient plus étroits, mieux coordonnés et plus suivis. Elle estime aussi que les frais de scolarité pourraient être accrus, donnant l'exemple du Québec où les frais de scolarité réels n'ont pas augmenté depuis plus de 30 ans. À son avis, cet accroissement des frais de scolarité permettrait aussi d'éliminer ceux qui font carrière d'étudiants et d'atténuer le caractère régressif d'un système où les moins bien nantis subventionnent les études des riches. M^me^ David-McNeil préconise d'une manière étonnante une plus grande participation fédérale dans l'éducation, en invoquant le fait que la politique en matière d'éducation représente un élément de la politique économique et non pas seulement un coût social.

Les tendances et les perspectives du marché du travail présentées ici en résumé présagent des changements fascinants. Ces changements s'opéreront-ils d'une manière efficace et ordonnée ou seront-ils, comme le prétend M^me^ Abella, polarisés, politisés et ponctués de vive inquiétude ? La réponse à cette question sera largement déterminée par la qualité et l'à-propos des politiques publiques qui serviront de cadre environnemental à ces changements.

IV Le cadre institutionnel et environnemental de la politique économique

En fait, tous les secteurs de l'économie canadienne devront subir des transformations majeures qui devront être soutenues, sinon orientées, par les politiques économiques et sociales appropriées. Il faut procéder à ces transformations afin de maintenir la compétitivité des biens et services canadiens sur les marchés internationaux et sur le marché intérieur et de préserver ainsi le niveau de vie de toutes les couches de la population canadienne. Nos instances décisionnelles gouvernementales devront instaurer les politiques économiques nécessaires en vue d'appuyer la restructuration de l'industrie canadienne et de contribuer au rehaussement de son niveau technologique et à d'autres facettes importantes de sa compétitivité. Mais, comme la plupart des intervenants l'on fait valoir, les questions d'équité sociale ne peuvent échapper aux décideurs publics, et ces derniers devront se pencher sur l'impact redistributif de ces transformations et concevoir les mesures correctives nécessaires sous forme de politiques d'adaptation du marché du travail.

Au-delà de ces considérations internes, l'intensification des pressions liées à l'accroissement démographique, à l'état de l'environnement et au nouveau contexte d'interdépendance économique à l'échelle planétaire constitue un autre défi pour les décideurs publics. La recherche de solutions et l'application de politiques appropriées doivent faire l'objet d'une coopération, d'une coordination, et même dans certains cas, d'une harmonisation plus étroites à l'échelle internationale.

Dans quelle mesure le cadre institutionnel canadien se prête-t-il à la formulation et l'application des politiques économiques qui s'imposent ? Le contexte canadien est-il propice à une prise de décisions rapide et efficace ? Les institutions et instances décisionnelles canadiennes sont-elles à la hauteur de la tâche ? Voilà le type de questions qui ont été soulevées lors du dernier volet de la conférence. Les conférenciers ont été invités à faire ressortir les éléments les plus importants du processus de prise de décisions et d'élaboration des politiques économiques. Trois thèmes se dégagent plus particulièrement de leurs propos.

D'abord, il est amplement question de l'absence d'un contrat social ou consensus social, entre partenaires sociaux, entre gouvernants et gouvernés, qui permettrait aux autorités de prendre des mesures concrètes et d'effectuer les changements requis sans se heurter constamment à l'opposition systématique, voire l'hostilité, des groupes d'intérêt ou couches de la population plus directement touchés par ces changements.

Un deuxième élément – plus particulier celui-là au contexte canadien – porte sur la nature du régime fédéral canadien et la répartition des pouvoirs qu'il comporte. Le partage des pouvoirs entre 11 gouvernements donne aux relations fédérales-provinciales une dimension toute particulière dans un contexte d'adaptation où le choix et la mise en œuvre de stratégies nationales doivent s'effectuer rapidement.

Enfin, on ne saurait aborder la question de la prise de décisions sans toucher à la matière première du processus, c'est-à-dire l'expertise, le rôle du conseiller et la pertinence du savoir qu'il communique aux preneurs de décisions. Puisqu'il est question ici surtout de politiques économiques, il convient de s'interroger sur le rôle du conseiller économique dans la prise de décisions et l'élaboration des politiques, sujet qui revêt certes un intérêt particulier pour le Conseil économique.

Consensus et politiques économiques

Pour Ian Stewart, l'établissement d'un consensus social, économique et politique est un préalable de la performance économique et s'avère essentiel pour guider la réaction stratégique du Canada aux forces mondiales et aux tendances internationales. D'après Richard Simeon, l'importance à accorder au consensus social est dictée par la capacité qu'ont de nos jours les groupes sociaux ou d'intérêts de bloquer le changement. La participation et l'approbation des gens touchés par le changement sont devenues absolument nécessaires pour que le processus d'adaptation ait lieu. Le débat entourant la signature de l'accord de libre-échange, la tentative de désindexation des pensions de vieillesse, les débats en cours sur l'implantation de la TPS sont tous des exemples évocateurs à ce chapitre.

Or, à l'heure actuelle, on assiste à une politisation et à un morcellement de la société canadienne qui bloquent la réforme des politiques économiques, sociales et industrielles et l'élaboration de stratégies nationales. Si rien ne change, ce manque de consensus risque d'influer sur la qualité de nos politiques économiques et sur notre performance économique.

L'érosion du consensus keynésien

La période actuelle contraste avec le consensus d'après-guerre qui a dominé le processus d'élaboration des politiques économiques jusqu'au début des années 70. À la base de ce consensus, on retrouvait une philosophie, un contrat social associé au « keynésianisme ». Le keynésianisme, qui englobe beaucoup plus que l'apport de Keynes à la théorie macro-économique, a fourni à la démocratie capitaliste ses assises idéologiques et politiques en permettant à l'État de concilier la

propriété privée des moyens de production et une gestion démocratique de l'économie axée sur la recherche du plein emploi et la répartition du revenu. Dans les pays industrialisés, le solide consensus entourant le keynésianisme, associé à une période de forte croissance économique, a permis à l'État-providence de prendre son essor sans susciter, comme c'est le cas aujourd'hui, de vives inquiétudes à l'égard de la compétitivité à l'échelle internationale.

Mais au cours des années 70 et 80, au Canada comme ailleurs, l'érosion du consensus keynésien a donné lieu à une nouvelle philosophie privilégiant l'efficacité des marchés et dénonçant l'interventionnisme de l'État. Pourquoi ce changement de cap soudain ? Plusieurs facteurs sont évoqués : les chocs pétroliers et leurs effets déstabilisateurs sur les économies occidentales; l'incapacité des gouvernements de juguler l'inflation en dépit de forts taux de chômage, l'endettement croissant des gouvernements, etc. Mais il faut tenir compte également des facteurs idéologiques, en particulier la crise de la pensée économique qui a brouillé le consensus qui présidait aux avis donnés aux décideurs publics.

À ce chapitre, les propos d'Alan Blinder sont sans équivoque. Il estime que la symbiose qui existait autrefois entre les théoriciens et les responsables de la politique économique s'est tout simplement dissipée. D'une part, les décideurs considèrent que la recherche économique actuelle est très éloignée du monde qu'ils connaissent et qu'elle est donc de peu d'utilité. D'autre part, les théoriciens trouvent que les décideurs sont surtout motivés par des considérations politiques et davantage intéressés à bien paraître qu'à bien faire. Pour Blinder, la principale explication de cette rupture entre conseillers et preneurs de décisions réside dans les polémiques qui ont divisé les chercheurs universitaires en plusieurs clans et qui se sont notamment traduites par le remplacement de la théorie keynésienne par la théorie des « nouveaux classiques ». Il attribue ce phénomène aux caractéristiques sociologiques propres aux milieux de la recherche économique dans les universités – où l'on privilégie la virtuosité technique et les nouvelles modes par rapport aux démarches plus utiles et plus concrètes –, au goût prononcé et à l'admiration des économistes pour les théories abstraites, ainsi qu'à l'ascendance des idées de droite à l'échelle mondiale. Du fait que le keynésianisme a toujours été plus terre à terre et davantage axé sur la formulation des politiques que le nouveau classicisme, son déclin a provoqué une détérioration des liens entre théoriciens et praticiens.

Au cours de la période de discussions, il a été souligné que contrairement à la thèse proposée par Blinder, certains économistes universitaires appartenant à une troisième école de pensée, celle de l'économie de l'offre, ont su se faire écouter et faire accepter leurs avis par les hommes politiques au pouvoir ces dernières années.

Quoi qu'il en soit, il semble indéniable que les avis donnés aux décideurs publics ne sont plus aussi uniformes qu'ils l'étaient du temps où le paradigme

keynésien dominait nettement la pensée économique. Il semble également que la montée de l'idéologie néo-conservatrice dans les pays industrialisés ait coïncidé avec l'émergence de la théorie des nouveaux classiques dans les milieux universitaires, conférant ainsi une certaine légitimité théorique aux prescriptions politiques de la nouvelle idéologie. Ces deux courants auraient contribué à la mise en place de ce que Stewart appelle la « nouvelle orthodoxie », fondée sur le libéralisme économique et politique et prônant l'individualisme, la privatisation, la déréglementation, l'efficacité des marchés, la perception de l'État-providence comme nuisible à l'efficacité et à la motivation, et la nécessité d'une diminution du rôle de l'État en général.

Mais peut-on déceler à l'intérieur de cette nouvelle orthodoxie les bases d'un nouveau consensus social ? Stewart prétend que non. Une des pierres angulaires du keynésianisme était l'adoption de politiques pour assurer la répartition équitable des fruits du progrès économique. La nouvelle orthodoxie ne se soucie pas assez de palier à cette carence importante des économies de marché, c'est-à-dire l'incapacité de solutionner les problèmes de redistribution sans interventions externes.

Le rôle stratégique des biens publics

Comment alors rebâtir ce consensus social si important pour la performance économique ? On ne saurait certes envisager sérieusement un retour au keynésianisme d'antan, compte tenu de l'état actuel des finances publiques. La marge de manœuvre disponible pour l'implantation de nouveaux services ou programmes ou pour l'adoption de politiques fiscales expansionnistes est pratiquement inexistante.

Pour Stewart, la recherche d'un nouveau consensus social passe par des « décisions collectives » à propos de ce qu'il faut ou ne faut pas considérer comme biens publics et les mécanismes de fourniture et de financement de ces biens publics. Ces décisions collectives constituent la base consensuelle qui permettrait d'assurer le bon fonctionnement de l'économie de marché et une saine performance économique.

En termes concrets, et dans l'immédiat, cette prescription se traduirait par l'adoption de politiques efficaces visant à résoudre les problèmes de répartition et de redistribution du revenu. Seule une réforme radicale de la fiscalité et du système de transferts permettant de savoir exactement comment les programmes sont financés et administrés, et faisant appel à un large consensus au sein de la collectivité sur l'équité des résultats recherchés, a des chances de se réaliser. De plus, à l'instar de David-McNeil et Courchene, Stewart propose une évaluation appro-

fondie de la qualité du système d'éducation. Il recommande également de consacrer une plus grande partie des fonds publics au logement et à l'infrastructure, en particulier dans les domaines des communications et de l'incitation à innover. Il faudrait accorder une attention particulière à la question de l'immigration pour éviter qu'elle devienne une source regrettable de discorde interne et de difficultés économiques.

Enfin, Stewart semble entrevoir dans le défi environnemental un territoire de prédilection pour le développement d'une mentalité des biens publics. Soulignant l'immense défi que les contraintes environnementales risquent de poser pour l'application de politiques économiques consensuelles à mesure que l'an 2000 approche, il insiste sur la nécessité pour l'humanité d'arrêter de nouveaux principes, de nouvelles normes de comportement, qui permettent de faire concorder les comportements privés avec l'intérêt public.

Cette ébauche d'une « nouvelle philosophie publique » présente plusieurs points communs avec la conception de l'État-providence et du contrat social décrite par Lars Osberg. L'importance accordée par ce dernier à la notion de collectivité, de culture collective commune reposant sur des fondements pratiques d'organisation sociale, rejoint les propos de Stewart en faveur de décisions collectives sur la nature et les autres caractéristiques des biens publics. Les deux auteurs accordent également une importance prépondérante à la notion d'égalité économique, valeur intrinsèque de la plupart des biens publics tels que l'éducation, l'environnement et la santé. Enfin les deux auteurs partagent les mêmes points de vue sur la nécessité et l'importance d'établir un véritable consensus au sein de la collectivité sur la réforme de la fiscalité et du système de transferts aux particuliers et sur l'équité des résultats recherchés.

L'absence de mécanismes de concertation

Il est peut-être possible de définir les éléments de base d'un nouveau consensus social, mais il reste à voir si le Canada possède à l'heure actuelle le cadre institutionnel nécessaire à l'élaboration d'un tel consensus. Johnson et Simeon remettent tous deux en question la capacité de nos institutions et instances décisionnelles de bâtir avec efficacité un consensus. Ils notent l'absence de mécanismes par le truchement desquels les secteurs public, privé et non gouvernemental peuvent se concerter au sujet des ajustements économiques et sociaux requis.

Au Canada, le tripartisme ou néo-corporatisme entre partenaires sociaux, à la mode européenne, ne s'est jamais développé. Le gouvernement fédéral pratique actuellement une certaine forme de consultation du monde des affaires et des provinces, mais c'est un processus qui, selon Simeon, s'adresse à une élite. Les débats

sur le libre-échange et l'Accord du lac Meech illustrent bien le besoin d'élargir le processus de consultation à des groupes plus larges et ce, à une étape moins avancée du processus.

De plus, Johnson fait remarquer qu'au-delà des mécanismes en tant que tels, la coopération, dont ont fait preuve par le passé les secteurs public et privé au Canada, n'est guère encourageante pour l'avenir. On a tendance, au Canada, à attribuer aux secteurs privé et public des rôles assez distincts et séparés. Il incombe au secteur privé de favoriser la croissance économique et le niveau d'emploi tandis que le secteur public se voit attribuer entièrement la charge « d'humaniser » l'économie. Cette répartition traditionnelle des rôles et des responsabilités a creusé un fossé énorme entre ces deux secteurs.

Les institutions politiques canadiennes

Les vices et vertus du fédéralisme

Mais pour Johnson, à l'instar de plusieurs autres observateurs de la scène nationale, il semble que ce soit les différentes facettes du fédéralisme canadien, dont l'accent qu'il met sur les intérêts régionaux et la répartition des pouvoirs qu'il comporte, qui représentent l'obstacle majeur à l'émergence d'un consensus et constituent ainsi une barrière à l'élaboration de stratégies nationales.

À cause des tensions entre les différentes cultures et régions et de la faible densité démographique, le discours politique canadien a surtout été centré sur les affaires intérieures. Les responsables politiques ont surtout cherché à concilier les différences entre le Québec et le reste du Canada et à définir l'identité du pays. Cette préoccupation du moi national limite notre vision et notre compréhension du monde extérieur et influe sur notre capacité de répondre aux changements de l'extérieur.

De plus, on observe que l'évolution récente des institutions gouvernementales au Canada a généralement renforcé l'orientation régionale des débats politiques. Johnson cite la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres qui semble en passe de remplacer le Parlement comme forum où les intérêts des provinces sont représentés et conciliés d'une façon ou d'une autre avec les intérêts nationaux. Lors de ces conférences, les intérêts et les priorités des régions et des provinces l'ont généralement emporté sur les intérêts et les impératifs nationaux. Cela s'explique en grande partie par le fait que les premiers ministres provinciaux accordent la priorité dans l'exercice de leurs responsabilités à leur province respective et à leurs électeurs.

Entre-temps, les pouvoirs dont le gouvernement national dispose pour susciter l'adaptation nécessaire aux forces mondiales sont limités par la Constitution. Dans

plusieurs domaines stratégiques, ce sont les gouvernements provinciaux qui décident des mesures à prendre – c'est le cas, par exemple, de l'éducation, des relations du travail ou de la réglementation d'activités comme le commerce des valeurs mobilières ou les sociétés d'assurances. Dans d'autres cas, telles les lois sur l'environnement ou l'immigration, le pouvoir d'intervention est partagé entre les deux paliers de gouvernement. Pour Johnson, le partage des pouvoirs du système actuel constitue un sérieux frein à l'adaptation. Cela est d'autant plus vrai maintenant que les mécanismes constitutionnels permettant de superposer aux préoccupations provinciales un impératif national transcendant ont été affaiblis dans l'Accord du lac Meech. Il cite en particulier les dispositions de l'Accord au chapitre du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et du processus d'amendement de la Constitution.

Johnson n'est pas le seul à souligner les désavantages d'un pouvoir partagé entre 11 niveaux de gouvernement. Récemment, un groupe de travail formé de six dirigeants d'entreprises et chefs syndicaux nommés par le Conseil d'administration du Centre canadien du marché du travail et de la productivité s'est penché sur la question de l'adaptation. Dans son rapport final, le groupe conclut que l'un des principaux obstacles à l'établissement de politiques d'adaptation efficaces est la fragmentation des compétences et les objectifs concurrents des provinces.

Il serait fort tentant de conclure qu'une plus grande centralisation des pouvoirs s'impose si l'on veut faire face aux défis posés par la concurrence internationale. Faisant contrepoids à cette opinion, Richard Simeon soutient que le fédéralisme canadien possède peut-être des vertus insoupçonnées. Les provinces sont des entités beaucoup plus homogènes et faciles à gérer. Elles sont beaucoup plus susceptibles d'avoir la capacité d'élaborer des politiques d'adaptation cohérentes et intégrées que le gouvernement fédéral qui, lui, doit tenir compte des différents intérêts régionaux. (Ce n'est un secret pour personne qu'au nom de la bonne entente fédérale-provinciale, des questions telles l'éducation et la réforme du système de sécurité sociale demeurent taboues).

À l'instar de Tom Courchene, Simeon perçoit dans le fédéralisme décentralisé des vertus d'expérimentation, c'est-à-dire la possibilité de mettre à l'essai simultanément une grande diversité de politiques économiques et sociales. Les provinces sont aussi mieux placées pour susciter la coopération consultative entre partenaires sociaux que ne l'est le gouvernement fédéral. C'est peut-être au niveau provincial qu'un tripartisme de style européen peut mieux se développer. De plus, dans la mesure où les provinces parviennent à établir des politiques d'adaptation efficaces qui répondent aux besoins locaux, il s'ensuit que le fardeau décisionnel et la tâche de construire un consensus incombant au gouvernement fédéral sont considérablement réduits.

Leadership politique

Un autre facteur déterminant pour la capacité d'adaptation du Canada et la formation d'un consensus est la qualité du leadership des hommes publics et des preneurs de décisions et leur habileté à exercer ce leadership. Plus que jamais, les gouvernements et les décideurs se retrouvent dans une situation particulièrement difficile puisqu'ils sont soumis à deux courants de pressions énormes, mais opposés. D'un côté, ils subissent les pressions extérieures de la mondialisation qui les obligent à se préoccuper davantage des questions de compétitivité et d'efficacité économique. De l'autre, sur le plan intérieur, ils font face à des pressions économiques et sociales reflétant un plus grand besoin de sécurité et d'appartenance dans un monde instable, qui font appel à la justice sociale et l'équité.

Si l'on observe un certain manque de volonté des leaders politiques de relever les défis mondiaux et leur tendance à s'attaquer plutôt aux problèmes internes, c'est peut-être à cause du manque de compréhension du grand public au sujet des forces de la mondialisation. Dans une démocratie, soutient Ian Macdonald, le problème principal consiste à trouver une façon de convaincre les électeurs que les problèmes de gestion à l'échelle planétaire ont aussi des répercussions sur leur vie personnelle et celle de leur collectivité. C'est alors seulement que les dirigeants gouvernementaux pourront réaliser des progrès en s'attaquant à ces questions. Il faut à la fois une incitation pour les hommes politiques et une certaine forme de garantie que la population comprenne ce qu'ils veulent faire.

Directions à suivre

Comment doit-on envisager l'avenir des institutions gouvernementales au Canada ? Les propos de Simeon laissent entendre que, dans le contexte actuel, l'impact des forces mondiales pourrait être d'entraîner, à long terme, une diminution du rôle du gouvernement fédéral et une érosion de ses pouvoirs dans deux directions. D'une part, vers les institutions internationales qui sont appelées à prendre de l'importance par suite de l'atténuation des distinctions entre les économies nationales et les politiques internationales. Et, d'autre part, vers les entités gouvernementales plus petites, provinces et municipalités, qui possèdent la souplesse nécessaire pour effectuer les ajustements appropriés aux yeux des petites collectivités.

En effet, il est possible de discerner certaines tendances en ce sens. Dans le cadre des ententes bilatérales et multilatérales qui touchent le commerce international, la gestion des conflits et le pouvoir de décision sont de plus en plus dévolus à des instances décisionnelles supranationales. Il en va de même pour la gestion des taux de change et la politique macro-économique; de plus en plus, les décisions

quant à l'orientation et la coordination de ces politiques sont prises lors des sommets du Groupe des Sept. Les activités de fusion et d'acquisition des sociétés multinationales à l'échelle planétaire réduisent l'efficacité des lois nationales sur la concurrence. Plusieurs problèmes environnementaux ne peuvent se régler à l'échelle nationale, et il faut s'en remettre à des instances et forums internationaux. Par ailleurs, il se dessine dans plusieurs régions un souci croissant de prendre en main sa destinée et de contrôler les leviers de la politique économique nécessaires pour atteindre ses objectifs.

Pour sa part, Johnson opte pour un changement de direction qui rehausse l'importance et le rôle du gouvernement central. Il propose d'abord un renforcement des pouvoirs du gouvernement fédéral sur le plan constitutionnel, notamment en ce qui concerne le pouvoir de conclure des traités et son pouvoir sur le commerce national et international. Il recommande en outre de revoir les propositions constitutionnelles en cours, en particulier les dispositions de l'Accord du lac Meech au chapitre du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et du processus d'amendement de la Constitution.

Afin de porter les questions internationales à l'ordre du jour politique, Johnson reprend l'un des principaux commentaires de Macdonald : l'objectif premier doit être de sensibiliser davantage la population. Alors seulement, les hommes politiques agiront-ils. Pour informer les dirigeants et le grand public des tâches découlant de la mondialisation, les deux conférenciers suggèrent, entre autres mesures, de faire meilleur usage des conférences fédérales-provinciales en les faisant porter exclusivement, à l'occasion, sur des questions d'intérêt national.

Enfin, Johnson recommande un effort concerté pour répondre aux doléances des diverses régions du Canada en vue d'en finir avec les tensions fédérales-provinciales et mettre les questions internationales sur le tapis. Il soutient que les provinces ont maintenant suffisamment de pouvoirs constitutionnels pour préserver leur langue, leur culture et leur patrimoine. Sur le plan économique, il semble que les plaintes entendues soient peu justifiées, compte tenu des progrès réalisés. Il faut maintenant se demander quelles sont les aspirations réelles des provinces. Selon Johnson, l'aspiration fondamentale du Québec est la reconnaissance adéquate de son statut de société distincte. Il avance que l'ambiguïté qui règne au sujet de la nature de cette reconnaissance recherchée par le Québec est au cœur du débat sur l'Accord du lac Meech. Il propose donc d'obtenir un éclaircissement sur l'interprétation des pouvoirs constitutionnels du gouvernement du Québec, par une interprétation de la clause de la société distincte. Pour les provinces de l'Ouest et les provinces de l'Atlantique, il définit comme aspiration fondamentale le souci d'une représentativité adéquate au Parlement du Canada et conclut que les demandes de réforme du Sénat devront être satisfaites.

Le rôle de la science économique

La science économique peut-elle aider les instances décisionnelles dans leur recherche de solutions aux grands problèmes et défis de l'avenir ?

Blinder, nous l'avons vu, postule que la symbiose qui existait autrefois entre les spécialistes et les responsables politiques a disparu. L'utilité de la science économique pour la formulation de la politique économique est fortement mise en doute. Mais ce mariage heureux qui existait entre la théorie économique et la pratique peut-il être rétabli ? Les prévisions de l'auteur pour l'avenir sont empreintes d'un optimisme prudent. Certaines conditions devront être satisfaites. En particulier, il faudra que le consensus soit rétabli parmi les économistes. Blinder soutient que le keynésianisme fait actuellement un retour dans les milieux universitaires alors que la vague du nouveau classicisme est en retrait. Une série de faits nouveaux en théorie économique suscitent actuellement de l'intérêt et devraient renforcer les fondements théoriques du keynésianisme. Il est permis de croire qu'une fois cette tâche terminée, les keynésiens retourneront à leur riche tradition empirique des décennies antérieures. Si les universitaires retournent effectivement à la recherche empirique, Blinder prédit qu'il sera possible de rétablir une collaboration fructueuse entre les économistes universitaires et les responsables de la politique économique, pourvu que ces derniers soient assez perspicaces et assez responsables pour faire des connaissances acquises un meilleur emploi qu'il n'en a été fait depuis un certain nombre d'années.

S'il accepte en grande partie l'analyse de Blinder, Dobell se défend bien de partager l'optimisme de ce dernier quant au rôle futur de la science économique dans l'élaboration des politiques publiques et la prise de décisions. Il doute de la capacité de la science économique de résoudre certains des dilemmes posés par les grandes questions du jour, que ce soit l'évolution de l'écosphère, l'organisation internationale de l'activité économique, les problèmes associés au perfectionnement des ressources humaines et aux relations industrielles, la valeur du contrat social, ou le besoin de nouveaux processus et d'institutions nouvelles pour la prise de décisions. D'ailleurs, le rapport de la Commission Brundtland et le rapport du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement ont tous deux exprimé de sérieux doutes quant à la capacité de l'analyse économique, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, d'aborder les problèmes du développement durable.

Dobell souligne la myopie des marchés et de toute théorie économique qui fait reposer les recommandations sur les solutions dictées par les mécanismes du marché. Il note l'incapacité des outils analytiques d'évaluation de projets de tenir compte des impacts environnementaux et du peu de poids accordé au bien-être des générations futures. Bref, le cadre d'analyse de la science économique se prête mal aux considérations à long terme.

À la question « La science économique est-elle à la hauteur de la tâche ? », il répond donc par un non catégorique. Il va plus loin et avance que même les sciences humaines en général ne sauraient être à la hauteur de la tâche. Il faudra un véritable effort interdisciplinaire, y compris les sciences naturelles, pour aborder les grandes questions soulevées à l'approche du troisième millénaire. Nous aurons également besoin d'économistes plus modestes, de meilleures mesures et de systèmes de comptabilité améliorés pour les ressources humaines, les ressources écologiques, le savoir et l'accès à l'information.

Bref, nul doute qu'au cours des prochaines années plusieurs grandes questions viendront mettre à l'épreuve la capacité de réaction du Canada. Le processus de prise de décisions ne peut que devenir plus complexe à mesure qu'augmentera l'intensité des forces mondiales, à savoir la concurrence extérieure, les contraintes environnementales et les pressions démographiques. En l'absence d'un consensus social renouvelé, la capacité de réaction du pays est considérablement diminuée et notre performance économique pourrait en souffrir. La nature même de notre système politique ne favorise pas l'élaboration d'un tel consensus. De plus, il faut s'attendre à ce que les efforts déployés pour réduire la dette nationale viennent exacerber les frictions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux au cours de la prochaine décennie. D'autre part, même si le désaccord persiste au sujet du degré de centralisation ou de décentralisation que devrait comporter notre système politique, tous semblent s'accorder pour dire qu'il est impérieux de régler les questions constitutionnelles et les principaux griefs régionaux pour enfin porter notre attention sur la scène mondiale. Bref, il en découle des pressions croissantes sur les instances décisionnelles et une complexité accrue du processus de décision. Seule une approche multidisciplinaire qui tient compte des liens intersystémiques est susceptible de répondre aux défis du prochain quart de siècle.

Conclusion

Quelques grandes conclusions peuvent être tirées des observations présentées dans les sections qui précèdent. La première, et la plus évidente, est qu'il faut tenir compte d'un éventail complexe de forces interreliées lorsqu'on tente de prévoir l'objet des politiques publiques futures ainsi que le sujet des recherches nécessaires pour bien informer les participants aux débats qui en résultent. Certes, un des principaux thèmes de la conférence Perspective 2000, et sans doute une des principales conclusions, doit être la nécessité pour les divers paliers de gouvernement de définir un cadre d'analyse, de surveillance et d'élaboration des politiques qui soit explicitement intersystémique et intertemporel.

L'existence de tels liens entre les systèmes semble revêtir une importance particulière pour le Canada qui, à cause de son économie ouverte, doit insister sur le maintien de son avantage comparatif dans l'économie mondiale, et qui est de plus en plus conscient de la nécessité d'une expansion qui soit compatible avec l'environnement. L'« équilibre » est peut-être le concept qui traduit le mieux le besoin de concilier des objectifs divergents dans le contexte de systèmes liés. Les décideurs doivent être conscients des rapports entre les phénomènes géophysiques, économiques et politiques à l'échelle mondiale. Il est clair qu'il faut insister sur les liens et sur l'équilibre, même lorsqu'il est question de l'économie nationale. Les observations formulées dans le contexte des volets II et III de la conférence, par exemple, révèlent clairement qu'il faut non seulement adopter un éventail précis de politiques (monétaire, budgétaire, internationale et micro-économique, par exemple), mais qu'il faut aussi adopter une stratégie d'accroissement de la productivité qui incorpore à la fois le progrès technologique et le perfectionnement des ressources humaines. En outre, dans notre vision du progrès matériel et de la prospérité, nous devons tenir compte explicitement du bien-être de la société et du partage équitable sous-jacent (donc des considérations idéologiques).

L'adaptation des institutions, aspect tout aussi important, constituera aussi une dimension de l'avenir pour tous les paliers de gouvernement ainsi que pour les employeurs et les travailleurs. La langue et les questions constitutionnelles, de même que le fédéralisme fiscal, continueront sans doute de représenter un défi pour les institutions nationales existantes. Toutefois, de nouvelles préoccupations pressantes obligeront aussi les gouvernements à agir. L'environnement est un excellent exemple, puisqu'il faudra établir des institutions à caractère international, ce qui suppose la concertation des divers ordres de gouvernement d'un même pays

et de divers pays. Étant donné l'ampleur et la complexité des phénomènes démographiques prévus à l'échelle mondiale au cours des prochaines décennies, il y a lieu de supposer que les migrations internationales seront une autre question qui nécessitera l'élaboration d'une politique par des institutions semblables. Quant aux digireants industriels et aux chefs syndicaux, ils auront à repenser les relations du travail et les organisations, en vue de faciliter le transfert et l'application des nouvelles technologies et de favoriser le perfectionnement des ressources humaines qui sera essentiel à la réussite à l'ère de l'information.

Enfin, une dernière conclusion se rapporte au rôle déterminant des discontinuités. À l'époque de la conférence Perspective 2000, certains observateurs s'interrogeaient sur l'influence que pouvait avoir l'homme d'État Mikhaïl Gorbatchev sur l'économie politique des pays d'Europe de l'Est. Cependant, personne ne pouvait prévoir la rapidité et l'ampleur des événements qui allaient marquer cette région du monde l'an dernier. Voilà un des phénomènes les plus passionnants du siècle qui présente, sous une forme classique, le rapport très complexe et extrêmement précaire qui existe entre les facteurs politiques et les facteurs économiques.

De toutes les discontinuités qui peuvent se produire dans le monde, la guerre a probablement l'effet dévastateur le plus évident; toutefois, les cataclysmes naturels comme le séisme qui a secoué l'Arménie ou les catastrophes à caractère technologique comme celles de Chernobyl, de Bhopal et de l'Exxon Valdez montrent clairement que les décideurs doivent accorder une très grande importance à la simulation innovatrice des discontinuités futures qui pourraient survenir dans l'évolution des systèmes mondiaux, d'autant plus que, de l'avis de certains, de telles discontinuités pourraient vraisemblablement jouer un plus grand rôle dans l'évolution des systèmes.

Une conférence de deux jours ne peut prétendre circonscrire l'ensemble des grandes questions de politiques publiques qui se poseront dans l'avenir. Il est évident qu'on trouvera d'importantes omissions dans tout exercice de ce genre, autant en ce qui concerne la liste des thèmes soulevés que sur le plan du traitement et du développement de certaines des idées avancées. Il suffit de penser, par exemple, à l'évolution des valeurs morales et spirituelles qui peuvent avoir une influence déterminante sur l'avenir, à la montée du terrorisme, aux changements dans la structure familiale, aux questions relatives aux soins de santé et à leur financement, aux maladies importantes telles que le SIDA et à beaucoup d'autres questions d'égale importance. L'un des objectifs principaux de la conférence était la recherche d'une plus grande prise de conscience des dirigeants et décideurs nationaux à l'égard des pressions mondiales et de l'incidence de ces pressions sur la vie quotidienne des Canadiens, afin d'accélérer l'adoption des stratégies et politiques qui s'imposent. Il est à souhaiter que la conférence Perspective 2000 et les activités qui en ont résulté (tables-rondes régionales et publication des Actes) auront

été, parmi d'autres initiatives du même genre entreprises par différents organismes, un élément important de ce processus.

Conseil économique
du Canada

Economic Council
of Canada

PERSPECTIVE 2000

Actes d'une conférence parrainée par le
Conseil économique du Canada
décembre 1988

Préparés par K. Newton, T. Schweitzer et J.-P. Voyer

Le Conseil économique du Canada est un organisme consultatif indépendant dont le mandat lui enjoint de faire des études, donner des avis et dresser des rapports concernant une grande variété de questions rattachées au développement à moyen et à long termes de l'économie canadienne. Le Conseil est une société de la Couronne composée d'un président, de deux directeurs et d'au plus vingt-cinq autres membres.

En tant que personne morale, le Conseil assume l'entière responsabilité du contenu de l'*Exposé annuel*, ainsi que de certains autres rapports qui sont clairement désignés comme étant des *Rapports du Conseil*. Il publie aussi d'autres ouvrages dont le contenu est explicitement attribué à des auteurs particuliers plutôt qu'au Conseil lui-même. Ces ouvrages à nom d'auteur sont publiés dans l'une ou l'autre des collections suivantes : les *Études*, qui portent sur des sujets susceptibles d'intéresser un vaste auditoire; les *Analyses techniques*, qui traitent de questions susceptibles d'intéresser les spécialistes dans les domaines étudiés; les *Documents*, qui renferment les résultats provisoires de travaux en cours ou portent sur des sujets s'adressant à un auditoire hautement spécialisé dans le but de stimuler la discussion entre spécialistes, et les *Comptes rendus de conférences*. Le Conseil établit une politique générale touchant ces textes, mais c'est au président qu'il incombe de prendre la décision finale de faire publier, sous les auspices du Conseil, des ouvrages dans ces quatre collections.

Pour se prononcer sur la qualité et l'objectivité des ouvrages à nom d'auteur, le président est conseillé par les deux directeurs. De plus, dans le cas des études et des analyses techniques, le président et les deux directeurs sollicitent l'avis de lecteurs extérieurs spécialisés, qui remettent un rapport confidentiel sur la qualité de ces textes. Le fait de publier un ouvrage à nom d'auteur ne signifie pas que le président ou les membres du Conseil souscrivent aux conclusions ou recommandations qu'il contient, mais plutôt que l'analyse est jugée d'une qualité suffisante pour être portée à l'attention du public.

Perspective 2000

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

Perspective 2000 : actes d'une conférence parrainée par le Conseil économique du Canada, décembre 1988

Publ. en anglais sous le titre : Perspective 2000, proceedings of a conference sponsored by the Economic Council of Canada, december 1988. Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-660-92947-3
N° de cat. MAS EC22-167/1990F

1. Prévision économique – Canada – Congrès. 2. Canada – Politique économique – 1971 – Congrès. 3. Canada – Conditions économiques – 1971 – Congrès. I. Newton, Keith. II. Schweitzer, Thomas T. III. Voyer, J.-P. (Jean-Pierre), 1955-. IV. Conseil économique du Canada.

HC113.P4714 1990 330.971'0647 C90-098596-8

Perspective 2000

Actes d'une conférence parrainée par le Conseil économique du Canada, décembre 1988

Préparés par
K. Newton, T. Schweitzer et J.-P. Voyer

Bien que ce document soit publié sous les auspices du Conseil, les opinions qui y sont exprimées demeurent celles des auteurs et, en tant que telles, n'ont pas reçu l'adhésion des membres du Conseil économique du Canada.

90-05942/

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue MAS EC22-167/1990F
ISBN 0-660-92947-3

Table des matières

Remerciements		**vi**
Avant-propos		**ix**
Introduction		**xi**
I	**Le cadre global**	**1**
1	**Le XXI^e siècle : vision traditionnelle et quelques surprises découlant de l'interaction de la population, de la technologie et de l'environnement à l'échelle mondiale**	
	Par William C. Clark	**9**
	Commentaires de Pierre Dansereau	36
2	**Les mutations politiques durant les années 90**	
	Par Charles William Maynes	**41**
	Commentaires de John Kirton	57
3	**Les perspectives de l'économie mondiale à l'approche de l'an 2000**	
	Par Jacques Lesourne	**65**
	Commentaires de Gilles Paquet	108
II	**Le rôle du Canada dans l'économie mondiale en l'an 2000**	**121**
4	**La mondialisation et l'économie nationale**	
	Par John F. Helliwell	**129**
	Commentaires de Yoshihiro Tsurumi	148
5	**La compétitivité de l'économie canadienne : l'horizon 2000**	
	Par Marcel Côté	**151**
	Commentaires de Ken Norrie	163
6	**La répartition du revenu et l'avenir de l'État-providence**	
	Par Lars Osberg	**171**
	Commentaires de Thomas J. Courchene	188
III	**Le développement de l'emploi et des ressources humaines**	**197**
7	**Le Canada et l'évolution du marché du travail dans le monde jusqu'à l'an 2000**	
	Par Richard B. Freeman	**205**
	Commentaires de W. Craig Riddell	218

8	**Les défis en relations de travail et en gestion des ressources humaines**	
	Par Thomas A. Kochan	**225**
	Commentaires de Rosalie Silberman Abella	242
9	**Tendances futures et problèmes du secteur de l'éducation**	
	Par George Psacharopoulos	**247**
	Commentaires de Jeannine David-McNeil	261
IV	**Le cadre institutionnel et environnemental de la politique économique**	**267**
10	**Le consensus et la performance économique**	
	Par Ian A. Stewart	**275**
	Commentaires de Richard Simeon	286
11	**Les forces mondiales et l'élaboration des politiques nationales**	
	Par A. W. Johnson	**291**
	Commentaires de Ian MacDonald	310
12	**Politique économique et science économique : le cas de la macro-économie**	
	Par Alan S. Blinder	**313**
	Commentaires de Rod Dobell	328
	Épilogue	**337**
	Notes	**341**
	Liste des tableaux, graphiques et figures	**349**
	Programme de la conférence	**353**
	Liste des participants et participantes	**357**
	Biographies	**365**
	Bibliographie	**373**

Remerciements

Nous tenons à remercier tout spécialement Kathryn McMullen de sa remarquable contribution tant à la conception de la conférence qu'à la masse de travail administratif auquel celle-ci a donné lieu. Par ailleurs, Harvey Lazar nous a fait des commentaires nombreux et utiles tout au long du projet. Margaret Negodaeff a vu avec beaucoup de compétence à l'organisation matérielle de la conférence, grâce à une excellente équipe : Jac-André Boulet et Bob Douglas, ainsi que Pauline Blouin, Suzanne LaRochelle, Fran Peake et Dora Morris. Ces dernières ont également assuré les services de secrétariat pour le projet. Joanne Godin a coordonné la rédaction et la révision des documents. Le personnel de la Division des publications du Conseil a assuré la traduction, le traitement de texte et le travail d'éditique. Nous tenons à exprimer notre gratitude à toutes ces personnes.

Avant-propos

Le mandat du Conseil économique du Canada est de donner des avis pertinents aux responsables des politiques afin de favoriser l'amélioration de la performance à moyen et à long termes de l'économie canadienne. Le programme de recherches du Conseil est donc orienté vers une meilleure compréhension de la structure changeante de l'économie en vue de réunir les éléments requis pour nous permettre de prodiguer des conseils sur la façon d'adapter les politiques à l'évolution des marchés, des préférences sociales et des rapports entre les agents économiques.

Pour y parvenir, il nous faut parfois élargir notre horizon au-delà des questions qu'abordent habituellement les économistes et adopter un cadre temporel s'étendant à plus long terme. L'année 1988 nous paraissait le moment indiqué pour ce faire, et cela pour deux raisons. Premièrement, nous voulions célébrer le 25^{e} anniversaire du Conseil économique en remettant aux Canadiens quelques rapports dont le contenu, axé sur le Canada de l'an 2000 et d'après, se révélerait intellectuellement stimulant. Deuxièmement, le rythme de plus en plus rapide auquel surviennent les changements dans l'économie mondiale et l'interaction croissante des différentes disciplines ont en quelque sorte obligé le Conseil à utiliser un canevas plus grand pour le choix de ses sujets de recherches futurs.

Nous voulions que cette toile de fond plus vaste ait un caractère explicitement global afin d'évaluer les perspectives et le potentiel du Canada dans un contexte international. Notre intention était d'aborder non seulement les questions économiques, mais de mettre aussi l'accent sur les liens qui existent entre divers systèmes – sociaux, démographiques, scientifiques, géopolitiques et écologiques, aussi bien qu'économiques.

Ainsi, nous avons pris la décision de commander des études à des experts de divers pays œuvrant dans des domaines variés. Les rapports issus de ces recherches ont été présentés lors d'une conférence tenue à Ottawa les 30 novembre et 1er décembre 1988, à laquelle ont assisté environ 80 invités provenant de différentes régions et différents secteurs de l'économie canadienne. Ces rapports et les discussions qui s'ensuivirent au cours de la conférence et dans des ateliers subséquents aideront le Conseil à se former une vision du monde et à définir son programme de recherches pour les années à venir.

Par conséquent, les rapports et comptes rendus publiés dans ce volume doivent être vus comme une étape d'un processus d'analyse à plus long terme, de consultation et, éventuellement, d'adaptation à la multitude des forces internes et mondiales qui façonneront notre destinée.

Le projet était dirigé par Keith Newton, directeur de recherches au Conseil, sous la conduite de Harvey Lazar, président associé. L'équipe a bénéficié des avis d'un comité consultatif présidé par Yves Guérard, un des membres du Conseil. Au nom du Conseil, je voudrais remercier les membres du comité consultatif pour leur précieuse contribution à la conception du projet, ainsi que tout le personnel pour les efforts assidus et attentifs qu'il a déployés.

Nous croyons que Perspective 2000 pose un certain nombre de questions portant à réflexion sur l'adaptation du Canada à un monde complexe en évolution rapide. La prospective est un élément important dans l'évaluation des tendances et des facteurs de discontinuité, des risques, des défis et des possibilités que laisse entrevoir l'avenir. J'espère que cet exercice ne représentera éventuellement qu'une modeste partie d'un effort soutenu et plus global d'évaluation à long terme au Canada.

Judith Maxwell
Présidente

Introduction

Sur le point d'entrer dans la dernière décennie du XX^{e} siècle, les Canadiens commencent à envisager les perspectives, les défis et les incertitudes du prochain millénaire. Des sentiments partagés accompagnent inévitablement notre vision de l'avenir. Prenons le cas de l'économie, par exemple. Premièrement, nous avons certaines raisons d'être optimistes. La plus évidente, c'est que le Canada continue de jouir des fruits de la plus longue période d'expansion enregistrée au cours de la période d'après-guerre. Le niveau de vie est élevé selon des normes aussi bien internationales qu'historiques. La croissance de l'emploi a été forte depuis le milieu des années 80, tandis que l'inflation (au moment d'écrire ces lignes) est demeurée modeste. L'industrie canadienne a commencé à se restructurer en profondeur et tout indique qu'elle est en voie d'acquérir le niveau de perfectionnement technologique nécessaire pour profiter des avantages d'une plus grande libéralisation des échanges commerciaux.

Deuxièmement, toutefois, les visionnaires en puissance doivent aussi admettre que pour continuer de prospérer dans des marchés mondiaux âprement disputés, il faudra relever d'importants défis d'adaptation et d'ajustement. Pour reprendre une image du monde du sport, afin de pouvoir rivaliser avec les meilleurs, il faut non seulement un talent naturel, mais aussi un programme d'entraînement discipliné. L'amélioration de la productivité exige de considérer l'innovation technologique et le développement des ressources humaines comme des processus continus qu'il faut poursuivre sans relâche. En outre, malgré une forte croissance de l'emploi ces dernières années, le taux de chômage reste trop élevé, les salaires réels stagnent depuis plus de 10 ans et des disparités régionales au niveau de la performance économique persistent. Et même si le pays a bénéficié d'une longue période d'expansion sans reprise de l'inflation, certains recommencent à craindre un retour de la stagflation. Le problème fondamental auquel il faut s'attaquer immédiatement (mais qui a aussi des répercussions importantes à moyen et à long termes) est de trouver une façon de réduire le déficit budgétaire fédéral tout en prolongeant le cycle de croissance et en contenant l'inflation. À plus long terme, les défis prennent la forme de questions de répartition : quels ajustements faudra-t-il faire pour maintenir le niveau et la qualité des services sociaux requis par une population vieillissante ? Et quelles nouvelles pressions le déplacement séculaire de l'emploi du secteur des biens vers le secteur des services exercera-t-il sur la répartition du revenu ?

Troisièmement, notre perspective de l'avenir économique est brouillée par des incertitudes. Comment évoluera la conjoncture économique internationale : l'expansion des échanges commerciaux et de l'économie mondiale va-t-elle se poursuivre ? Quand verrons-nous un nouveau groupe de pays parvenir au statut de « pays nouvellement industrialisé » ? Un certain doute plane sur le sort de notre voisin du Sud, étant donné que le déclin de l'hégémonie économique des États-Unis, pays auquel notre avenir est si étroitement lié, aurait inévitablement des conséquences sur notre propre développement économique. Plus précisément et de façon plus immédiate, les États-Unis prendront-ils les mesures nécessaires pour réduire leurs déficits budgétaire et commercial ? L'économie mondiale connaîtra-t-elle une stabilité, une croissance et une coopération plus grandes, ou assisterons-nous à une recrudescence des mesures protectionnistes et des fluctuations des taux de change qui

sont préjudiciables pour tous ? Enfin, l'histoire récente nous enseigne la cruelle importance des chocs. Les crises énergétiques, la douloureuse récession du début des années 80 et le krach boursier d'octobre 1987 agitent le spectre de la fragilité insoupçonnée, mais pourtant inhérente, du système économique.

Ces facteurs économiques sont certes importants, mais l'optimisme ou le désespoir collectif provient en grande (certains diraient en plus grande) partie de divers autres facteurs intérieurs et mondiaux comme la santé, les droits et libertés de la personne, la paix et la sécurité dans le monde et la viabilité de la biosphère. Par conséquent, même si nous devons reconnaître que les forces économiques ont un caractère de plus en plus mondial, il est tout aussi important que nous reconnaissions que les tendances et les développements économiques mondiaux sont eux-mêmes liés inextricablement à l'évolution d'autres « systèmes ». C'est-à-dire que la marche des événements géopolitiques, les progrès scientifiques et technologiques, les changements démographiques, l'évolution de l'écosystème et le développement de l'économie mondiale sont des éléments de plus en plus interdépendants.

On sait très bien, par exemple, que la poursuite du progrès matériel a mené à la déforestation, à la désertification, à la pollution des lacs, des rivières, des océans et de l'atmosphère et à des changements climatiques à la surface du globe. La reconnaissance explicite de cette relation de cause à effet ressort de l'énoncé de politique sur l'environnement adopté lors du Sommet économique des pays du Groupe des Sept tenu en 1988, ainsi que du concept de « développement soutenable » élaboré dans le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement.

L'incidence du « progrès » économique sur l'environnement illustre parfaitement ce lien entre les systèmes qui a retenu le plus l'attention ces derniers temps. Mais nous prenons de plus en plus conscience de l'existence d'autres relations causales importantes. Les décisions politiques en matière de stratégies de défense influent profondément sur la recherche scientifique et le progrès technologique. Le contexte idéologique a des répercussions économiques importantes : le mouvement de balancier nous éloignera-t-il de la privatisation, de la déréglementation et du recours aux forces du marché pour nous amener vers un rôle accru de l'État, ou est-ce que les tendances actuelles vont se poursuivre ? Et dans quelle mesure le climat idéologique influera-t-il sur l'importance relative accordée aux objectifs économiques d'équité et d'efficience ? En fait, on peut se demander si, en reconnaissant la nécessité d'une approche « systémique » aux questions mondiales et nationales, on n'enlève pas du poids à la notion, aujourd'hui répandue, que c'est le marché qui doit agir comme principal mécanisme de répartition des ressources.

Pour prendre un exemple plus familier de lien entre les systèmes, considérons les tendances démographiques au pays et à l'étranger. Selon les tendances observées dans l'évolution de la population mondiale, les taux de croissance élevés de certains des pays les plus pauvres laissent entrevoir le spectre de « réfugiés économiques ». On prévoit que plusieurs villes vont continuer de croître pour atteindre des tailles qui risquent de dépasser le seuil de viabilité économique, écologique et sociale. Le Canada, avec son immense territoire et une population dont le taux de croissance naturelle est peu élevé, se présente comme un pays d'accueil potentiel fort intéressant. Cette réalité obligera les Canadiens à revoir en profondeur leur politique d'immigration dans les années à venir, de même qu'à examiner les conséquences économiques, sociales et culturelles de cette politique.

Une dernière série de liens tout aussi complexes et d'une importance fondamentale a trait au progrès scientifique et technologique. Plusieurs considèrent que ces développements ont eu des effets mitigés : les progrès réalisés dans le domaine de la santé sont au moins en

partie responsables des pressions démographiques qui s'exercent dans certains pays, et l'adoption de l'énergie nucléaire risque d'entraîner d'autres Tchernobyl. En même temps, c'est vers la science que l'on se tourne pour contrer les maladies, la famine et la dégradation de l'environnement.

Par conséquent, notre bien-être futur dépend non seulement de facteurs mondiaux, mais aussi de forces qui ne sont pas exclusivement économiques. Les notions de politique purement « intérieure » et de politiques formulées exclusivement à l'intérieur du cadre propre à une discipline particulière deviennent ainsi rapidement dépassées. Il est donc essentiel de revoir le processus de prise de décisions. Les institutions canadiennes marchent-elles à la cadence inexorable de l'évolution mondiale ? Tant dans le secteur public que dans le secteur privé, nous avons d'importantes raisons de commencer à nous inquiéter de notre capacité de réagir de façon optimale.

Ainsi, les Canadiens continuent d'être préoccupés par la structure et le degré de compétitivité de leur industrie. Cela englobe bien davantage que la seule question de savoir s'ils doivent (ou peuvent) continuer de dépendre aussi fortement de leurs richesses naturelles. Ces réflexions soulèvent également des questions qui vont au cœur des préoccupations des milieux d'affaires canadiens : l'entreprenariat est-il insuffisamment institutionnalisé en raison d'une certaine aversion inhérente pour le risque et de l'attrait du confort et de la médiocrité ? Les gestionnaires canadiens sont-ils moins novateurs que leurs homologues d'autres pays ? Et, maintenant que d'innombrables études nous ont appris que le capital humain sera l'actif le plus précieux dans le marché de la haute technologie et du savoir de demain, que font les Canadiens pour s'assurer que leurs institutions d'enseignement et de formation seront à la hauteur du défi ? Étant donné qu'on recherchera avant tout dans la main-d'œuvre de l'avenir des caractéristiques comme la souplesse, la polyvalence et l'adaptabilité, il importe de s'interroger sur les orientations que nous voulons donner à nos institutions du marché du travail. Adopterons-nous rapidement des formes organisationnelles participatives ou des modalités de collaboration en milieu de travail ? Le secteur des relations industrielles au Canada va-t-il connaître la même baisse du taux de syndicalisation que celle enregistrée aux États-Unis ?

Les preneurs de décisions du secteur public doivent aussi composer avec les changements institutionnels qui ont une incidence sur le processus de formulation des politiques. Les liens entre les systèmes mondiaux sont si étroits et si complexes que les problèmes politiques transcenderons de plus en plus les mandats des institutions existantes. Ainsi, l'évolution technologique, qui était au centre même de certaines de nos visions les plus optimistes du prochain siècle, n'est pas un domaine exclusivement réservé aux ministères fédéral et provinciaux de l'industrie, des sciences et de la technologie. Sa force d'inertie est si grande et ses effets, si universels, que presque tous les ministères à tous les paliers de gouvernement doivent en tenir compte dans leurs orientations car elle nécessite un niveau de coordination et de cohésion horizontales sans précédent en temps de paix. L'urgence et la gravité des préoccupations environnementales requièrent le même type d'approche intégrée et globale pour la prise de décisions.

Par ailleurs, le consensus qui existait au sein de la société canadienne au cours des dernières décennies semble s'être effrité. Peut-être que, de façon générale, l'état des relations fédérales-provinciales est aussi bon – ou même meilleur – que ce que l'on a connu durant la majeure partie de notre histoire récente, et que la stratégie du Canada sur le plan des affaires mondiales commande une bonne dose de soutien de la part du public. Mais dans beaucoup d'autres domaines, la société semble plus divisée. De toute évidence, la plupart

des observateurs estiment que le consensus économique s'est beaucoup affaibli; et la controverse actuelle au sujet de l'Accord du Lac Meech semble refléter des visions assez différentes de l'avenir du Canada. Plus précisément, comment les gouvernements arrivent-ils à concilier les revendications concurrentes de plusieurs groupes sociaux puissants représentés par des lobbyistes bien financés et articulés – la forme ultime de la société pluraliste ? Est-ce que, paradoxalement, nous nous dirigeons vers une plus grande décentralisation du pouvoir politique et économique, vers la balkanisation et la fragmentation, au moment même où la tendance mondiale est à l'« internationalisation » et au « village global » ?

Ce sont là certaines des questions qui ont motivé le projet du Conseil qui a éventuellement été appelé Perspective 2000. Ces questions, selon nous, occupent l'esprit de nombreux Canadiens à l'approche d'un nouveau siècle. Bon nombre d'entre elles ont déjà été explorées par le Conseil auparavant : la productivité et la compétitivité, la mondialisation, la libéralisation des échanges commerciaux, le changement technologique et l'adaptation du marché du travail sont tous des thèmes abordés dans des travaux récents du Conseil. La particularité de Perspective 2000, toutefois, c'est sa combinaison unique de quatre éléments. Premièrement, tout en gardant le point de vue du Canada, l'approche est explicitement globale. Deuxièmement, cette approche vise un horizon temporel beaucoup plus lointain que celui que l'on retrouve habituellement dans les travaux de recherche du Conseil. Troisièmement, même si les questions économiques sont au centre des préoccupations, l'évolution d'autres systèmes globaux est également prise en considération. Quatrièmement, et c'est là le point le plus important, le caractère fondamental des liens entre ces systèmes globaux est souligné.

Un des principaux objectifs de cet exercice, toutefois, était de susciter un débat et de soulever des questions et des interrogations sur l'avenir qui se dessine à l'intérieur du cadre « intersystémique » global à long terme que nous venons de décrire. Nous nous sommes adressés à des experts dans plusieurs domaines pour obtenir leur vision de l'avenir, fondée sur leur expérience, plutôt que de procéder à de nouvelles recherches ou à des calculs prévisionnels en bonne et due forme. Notre but était de contribuer à éclairer le débat sur certaines des questions de politique publique que l'on peut s'attendre à voir surgir dans les années à venir et de commencer à déterminer l'ordre des priorités du programme de recherches qui doit soutenir l'examen de ces questions.

Dans les sections qui suivent, le lecteur trouvera des résumés des documents et discussions ayant trait à chacun des quatre grands volets de la conférence Perspective 2000 qui a eu lieu à Ottawa les 30 novembre et 1er décembre 1988. Les 12 documents et les commentaires formulés sur chacun d'eux par les participants désignés viennent ensuite. Nous espérons que cette documentation ne représente pas un effort isolé, mais qu'elle s'inscrira dans le cadre d'une démarche concertée visant à relever les défis d'un monde en évolution rapide et des problèmes de politique publique qui en découlent.

I Le cadre global

Les tendances et les développements mondiaux influeront, plus que jamais auparavant, sur les possibilités qui s'offriront aux Canadiens et les contraintes auxquelles ils devront faire face à la veille d'un siècle nouveau. Les documents regroupés dans la première section traiteront donc des grands aspects de ces développements. Dans le premier exposé, William Clark explore le « cadre physique », c'est-à-dire les développements dans les domaines de l'environnement, de la technologie et de la démographie, ainsi que les interactions entre eux. Le contexte et les perspectives géopolitiques font l'objet du deuxième document, celui de William Maynes. Les « tendances lourdes » dans l'économie mondiale et un certain nombre de scénarios futurs possibles sont ensuite analysés par Jacques Lesourne dans le troisième document de cette première section.

Le cadre physique

Les visions classiques du XXI[e] siècle, qui sont fondées sur des extrapolations plus ou moins sophistiquées des tendances à long terme, laissent présager des changements fondamentaux pour les années à venir. Prenons le cas, par exemple, d'un certain nombre de prévisions concernant l'environnement physique de la planète. Dans un siècle, même avec une baisse du taux de croissance démographique, la population mondiale aura atteint 10 milliards d'habitants, soit le double du nombre actuel, qui est de 5 milliards d'habitants. On prévoit que le mouvement vers l'urbanisation va se poursuivre. Dans 50 ans, 60 % de la population mondiale vivra dans des villes, comparativement à 30 % il y a 50 ans. L'espérance de vie pour l'ensemble de la population du globe est passée de 46 ans en 1950 à 59 ans en 1975, et elle devrait atteindre, selon les prévisions, 70 ans d'ici l'an 2025. Le taux de mortalité infantile continuera de baisser, au point d'être cinq fois moins élevé en l'an 2025 qu'en 1950. On s'attend à ce que la consommation totale d'énergie soit multipliée par six dans les 100 prochaines années, même si l'efficacité énergétique des moyens de production continue de s'améliorer. Même si ses conséquences demeurent très incertaines, l'« effet de serre » devrait, selon de nombreux scientifiques, entraîner divers problèmes environnementaux, y compris de plus fortes inondations dans le delta du Gange et une diminution des approvisionnements en eau dans beaucoup de pays de la Méditerranée. Devant ces perspectives, Clark souligne la complexité de plus en plus grande des interactions et des rétroactions, ainsi que l'ampleur des coûts des décisions à prendre afin que les politiques reflètent une vision globale à long terme et tiennent compte de l'interrelation des systèmes.

Des difficultés encore plus grandes sont toutefois causées par le fait que certains changements ne découlent pas de la progression graduelle de tendances à long terme mais arrivent plutôt de façon subite et imprévisible. Apprendre à composer avec les surprises est, de l'avis de Clark, un des emplois de l'avenir qui aura une importance cruciale. L'auteur résume un certain nombre de scénarios menant à des surprises qui ont été mis au point par l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués (IIASA) et dans lesquels des changements démographiques, technologiques et écologiques plausibles et relativement mineurs agissent réciproquement les uns sur les autres pour amener des changements géopolitiques et économiques étonnamment importants.

Pour apprendre à réagir aux surprises, nous devons savoir qu'une juxtaposition de processus relativement lents peut avoir des effets rapides et catastrophiques, et que ces catastrophes sont souvent dues à la présence simultanée de conditions nécessaires (se développant lentement) et de conditions suffisantes (apparaissant soudainement). Entre autres exemples, on peut mentionner la vulnérabilité économique accrue du Sahel, où une sécheresse soudaine a suffi pour précipiter un désastre économique.

Que faut-il faire pour être en mesure de relever avec succès les défis que poseront les surprises futures ? Nous devons acquérir les compétences de gestion nécessaires et développer des techniques susceptibles de nous aider à composer avec l'imprévisible, tout en gardant à l'esprit les interactions possibles entre le développement économique et l'environnement. Clark recommande de procéder à des exercices de simulation de politiques, c'est-à-dire de conjuguer les efforts de responsables politiques, de scientifiques et de techniciens hautement compétents dans le but de composer des « scénarios futurs » axés sur les interactions plausibles entre des développements économiques et des changements environnementaux. Si ces exercices sont menés par des personnes sensibles et responsables, Clark y voit la possibilité d'obtenir des résultats importants et utiles.

Un de ces résultats possibles est de pouvoir disposer d'un bon cadre d'analyse des problèmes futurs.

Deuxièmement, les simulations de politiques permettent d'explorer les diverses réponses que l'on peut envisager et leurs séquences temporelles d'une façon qui permette de préserver leur cohérence interne. Ainsi, dans les travaux de recherche entrepris aux États-Unis sur l'effet de serre, des simulations de politiques ont visé à déterminer combien de temps pourrait s'écouler avant que n'apparaissent sur le marché des technologies axées sur les sources d'énergie non fossiles. Ces travaux ont permis de comprendre en partie ce que les politiques énergétiques pouvaient faire et ce qu'elles ne pouvaient pas faire pour influer sur les conditions climatiques. Plus précisément, Clark laisse entendre qu'il y a des décalages importants entre le moment où l'on reconnaît un phénomène, celui où l'on décide d'appliquer une politique et le moment où cette politique commence à faire sentir ses effets.

Un troisième résultat utile serait une meilleure définition des priorités futures en matière de recherche. En rassemblant responsables politiques et personnalités scientifiques, un tel exercice permettrait de voir quelles stratégies de réponse et quels instruments de politique les dirigeants auront besoin en fonction de divers scénarios futurs plausibles.

De l'avis de Clark, un des résultats les plus intéressants de la conférence Perspective 2000 serait l'élaboration d'un certain nombre d'expériences de simulation de politiques, mettant chacune en présence une douzaine d'universitaires et de preneurs de décisions concernés par les changements globaux, bien informés et à l'esprit créateur.

Dans ses commentaires sur le document de Clark, Pierre Dansereau débute par une analyse de la nature et du rôle de la sagesse populaire. Il considère divers éléments de la sagesse populaire comme faisant partie de l'histoire de l'humanité qui se sont avérés avantageux (ou tout au moins non préjudiciables) pour la survie du groupe qui véhiculait ces idées.

Mais cette forme de sagesse ne prévaut que dans la mesure où les tendances *lourdes* ne changent que lentement. Ces tendances sont manifestes. Les changements soudains (les éléments de discontinuité de Clark) sont annoncés par ce qu'on appelle des *événements d'amorçage*, mais ces événements sont souvent difficiles à reconnaître comme tels, même en rétrospective. Par exemple, on pourrait dire que la découverte d'un gisement de pétrole à Titusville, en Pennsylvanie, en 1859 a été l'événement qui a donné le coup d'envoi à l'ère du moteur à combustion interne (y compris l'aviation), de l'expansion des villes et peut-être même de la détérioration de l'environnement par le biais de l'effet de serre. Un autre événement d'amorçage, mais plus évident celui-là, a été la découverte du transistor par Bardeen, Brattan et Shockley en 1947. En moins de 50 ans, cette découverte a mené, entre autres choses, au développement des circuits intégrés, de la robotique, des satellites, des micro-ordinateurs, de la conception et de la fabrication assistées par ordinateur, ainsi qu'à une véritable révolution dans les méthodes de transmission et de traitement de l'information qui est peut-être en voie de transformer la société humaine plus profondément que tout autre facteur de changement depuis le développement de l'agriculture. Cela illustre bien que les événements d'amorçage entraînent des surprises, qui peuvent prendre diverses formes et avoir une ampleur variable, et qui peuvent se révéler très utiles pour l'humanité en tant que sources d'inventions et de découvertes.

Se faisant l'écho dans une certaine mesure des idées de Clark, Dansereau insiste sur l'importance de l'approche multidisciplinaire, en faisant remarquer, par exemple, que la science économique doit aller au-delà de sa substance si on veut qu'elle joue un rôle dans le thème plus vaste de la survie de l'humanité par le changement. De même, il faudra concilier les méthodologies de ceux qui travaillent principalement et s'expriment avec des chiffres et les méthodologies de ceux qui privilégient la voie narrative. À cet égard, les visions des classiques de la littérature sont, d'après Dansereau, tout aussi utiles que les simulations, les scénarios et les modèles mathématiques. La lucidité et la discipline seront d'une importance capitale.

Beaucoup d'études au sujet de l'incidence des activités humaines sur l'environnement se sont révélées d'une valeur discutable. Aucune méthode de recherche définitive n'est ressortie de ces études, en partie à cause des emprunts partiels et difficiles entre les diverses disciplines. Dansereau soutient que les économistes n'appliquent pas de concepts explicitement écologiques, comme l'échange, le partage, la succession, la diversité, la tolérance – un point de vue que les économistes pourraient contester. Toutefois, il fait valoir que beaucoup de notions économiques ont pénétré la pensée écologique, comme celles de budget, d'investissement, d'efficience, de stratégie et de productivité. Malheureusement, il arrive trop souvent que le commissaire chargé de faire une évaluation de l'incidence écologique ne retient de ses constatations que les conséquences à court terme parce que le but recherché est le rendement économique, et non un équilibre soutenable.

En conclusion, Dansereau présente un cadre conceptuel général en matière d'environnement pour explorer les liens entre les sciences naturelles et sociales.

Le cadre politique

Les rapports entre la technologie, la politique et l'économie et le rôle des solutions de continuité mentionnées dans le document de Clark figurent également dans l'exposé de Charles William Maynes, qui traite des changements géopolitiques prévisibles dans les années 90.

Bien entendu, la relation entre le pouvoir économique et le pouvoir politique a été largement mise en valeur, du moins depuis l'époque de Marx. Maynes reconnaît que les forces économiques jouent un rôle de premier plan dans la marche des événements politiques, mais il souligne aussi qu'il y a d'autres facteurs importants. L'émergence imprévisible de personnalités dominantes, comme on l'a vu ces dernières années avec Charles de Gaulle, l'ayatollah Khomeyni, Mikhail Gorbatchev et Ronald Reagan pourrait être vue comme un phénomène de « discontinuité » au sens de Clark. Toutefois, l'interaction entre les systèmes technologiques et politiques est particulièrement marquée dans le cas de la technologie militaire (on n'a qu'à songer à l'importance de la mitrailleuse à la fin du XIX^{e} siècle et des armes atomiques dans la deuxième moitié du XX^{e} siècle). La convergence de la productivité dans les pays industrialisés et la dissémination de la capacité de production atomique d'ici l'an 2000 auront diminué la position dominante dont jouissaient les États-Unis au milieu du siècle sur les pays non communistes. Il est peu probable que les « armes intelligentes » réussissent à conférer à un pays l'hégémonie sur un autre. Même si Maynes croit qu'aucun gouvernement rationnel ne déclencherait une attaque nucléaire susceptible de provoquer une riposte nucléaire, des considérations diplomatiques et la progression du fondamentalisme religieux observée un peu partout dans le monde accentuent la nécessité de réduire les arsenaux d'armes nucléaires et de développer un nouveau système de sécurité internationale qui ne repose pas principalement sur la force de dissuasion nucléaire.

La prédominance des États-Unis a également diminué ailleurs que dans le secteur militaire. Le Japon est devenu le premier pays exportateur de capitaux, en raison de la forte propension à épargner des Japonais. Par ailleurs, les États-Unis ne sont plus le principal modèle de société pour le reste du monde : les problèmes raciaux des années 60, les problèmes de politique étrangère des années 70 et les problèmes de drogue et de criminalité des années 80 ont flétri le prestige des États-Unis. La source de la puissance économique est en voie de passer des ressources à la connaissance, et cela a des effets profonds sur la répartition de la prospérité et du pouvoir. La diminution du respect à l'égard de l'autorité, l'accroissement du taux d'alphabétisation et la plus grande circulation de l'information (grâce aux téléphones à composition automatique, aux magnétoscopes, aux radios à ondes courtes, aux ordinateurs personnels et aux antennes paraboliques pour la réception des signaux transmis par satellite) ont des conséquences qui s'étendent à toutes les nations du globe.

Quant à l'avenir, Maynes prévoit que le « Premier monde » (les pays développés du monde occidental) verra la fin de son époque impérialiste. Cela sera dû moins à un affaiblissement de l'Union soviétique qu'à une intensification de la résistance du Tiers-Monde et à la volonté du Premier monde de se désengager. Toutefois, ce désengagement pourrait aussi toucher les efforts internationaux faits jusqu'ici par le Premier monde pour stimuler le développement économique.

En ce qui concerne le « Deuxième monde » (les pays communistes), Maynes prédit la fin de l'époque révolutionnaire. Des populations ne seront plus jamais sacrifiées au nom d'une théorie. Maintenant que les dirigeants des pays d'Europe de l'Est ont reconnu publiquement qu'il y a des lacunes économiques et sociales dans le système communiste, une ère de réformes fera suite à la révolution.

Les pays du Tiers-Monde verront la fin de l'époque anticolonialiste. Le développement économique intérieur sera leur principal objectif, mais en Afrique subsaharienne, les problèmes continueront d'être particulièrement aigus : peu de pays de cette région sont économiquement et politiquement viables. Ainsi, tandis que dans le reste du monde, il importe de rechercher une plus grande décentralisation et de donner plus de latitude à l'initiative individuelle, en Afrique, il y a lieu de consolider les bases et d'établir des unités politiques et économiques viables, de préférence par la coopération volontaire.

Ces développements internationaux peuvent mener à des institutions de réglementation internationale plus efficaces ou à la formation de blocs régionaux. La Communauté économique européenne (CEE) a noué des liens avec l'Afrique, le Japon, avec l'Asie du Sud-Est, et les États-Unis, avec les pays du bassin des Caraïbes. Même si elle est préférable à l'anarchie, cette situation reste tout de même inférieure à celle d'un monde multilatéral bien gouverné. Les chances que les institutions s'améliorent ont augmenté avec l'arrivée au pouvoir de Gorbatchev et la récente élection d'un président américain qui est davantage orienté vers l'extérieur que son prédécesseur.

John Kirton partage l'opinion de Maynes selon laquelle la position relative des États-Unis s'est détériorée et continuera dans cette voie. Dans le passé, le déclin des grandes puissances a chaque fois accru l'instabilité dans le monde et à entraîné des conflits armés importants. Kirton pense

que cela n'arrivera pas dans le cas présent. Les États-Unis tentent de freiner leur déclin en pratiquant ce que Kirton appelle « une politique d'accroissement de la capacité nationale », qui prend notamment la forme de « réductions progressivement plus grandes des dépenses militaires », et par l'entrée massive de capitaux étrangers sous la forme d'investissements directs; Kirton ne dit pas cependant que l'essentiel de cet afflux de capitaux étrangers a été canalisé vers la consommation personnelle et gouvernementale. De même, le pouvoir acquis par les principales démocraties industrielles (le Japon, l'Allemagne de l'Ouest, la France, le Royaume-Uni et l'Italie) est très diffus, et ce groupe de pays successeurs est en grande partie du côté des États-Unis. En outre, Kirton doute que les États-Unis se retirent dans l'isolement, l'unilatéralisme et le protectionnisme.

Kirton fait ressortir deux aspects particuliers de l'interaction de la technologie et de la géopolitique. La technologie spatiale joue maintenant le rôle que les technologies navale et aérienne ont joué dans le passé. L'Initiative de défense stratégique ne protégera jamais complètement un pays (sinon, on risquerait de revenir à la domination des superpuissances). Néanmoins, Kirton prédit une intensification de la course scientifique entre les deux superpuissances dans ce domaine, donnant lieu à un important problème de contrôle des armements.

Un autre progrès technologique – celui réalisé dans le domaine de la télévision et dans le domaine connexe de la transmission et de la réception de l'information – nous aidera, selon Kirton, à relever ce défi. La télévision a un effet important sur la politique étrangère en couvrant à saturation les événements politiques et militaires internationaux et en favorisant une prise de conscience universelle, à tout le moins dans les pays occidentaux. Conjuguée à d'autres technologies appropriées (satellites d'observation et ainsi de suite), la télévision contribue à la révolution environnementaliste et aide donc les responsables politiques qui, comme le premier ministre Brundtland de la Norvège, ont une vision à plus long terme.

La prolifération des satellites directs et des antennes de réception de petite taille fera que les gouvernements auront encore plus de difficultés à exercer un contrôle sur leurs citoyens. Les minorités disposeront de nouveaux instruments pour renforcer leur nationalisme culturel commun. Par exemple, la facilité avec laquelle on peut voir la télévision ouest-allemande en Allemagne de l'Est contribue à garder bien vivante la conscience d'une seule nation allemande et pourrait éventuellement mener à une réunification des deux Allemagnes.

Kirton affirme que les Nations Unies ne constituent pas une bonne assise institutionnelle à partir de laquelle on pourrait édifier un nouvel ordre international. D'après Kirton, l'Organisation des Nations Unies est prisonnière de son passé et n'a pas la souplesse requise pour refléter convenablement les nouvelles réalités du pouvoir, en particulier la puissance économique du Japon et de l'Allemagne de l'Ouest. Kirton pense qu'il est peu probable, par exemple, que l'Allemagne de l'Ouest et le Japon obtiennent le droit de veto au Conseil de sécurité ou qu'un Japonais soit nommé à la tête de la Banque mondiale. Comme Maynes, il prévoit que de nouveaux blocs vont se former : l'Allemagne de l'Ouest, au centre économique d'une nouvelle Europe ayant des intérêts particuliers dans ses rapports avec le bloc soviétique et l'Afrique; le Japon, comme principale puissance d'un bloc asiatique cherchant à conclure un nouvel arrangement avec la Chine; et les États-Unis, faisant de même avec le reste du continent américain.

L'un des premiers signes de l'apparition d'une nouvelle forme d'institutions internationales, qui porte la promesse de meilleurs résultats, est le système de rencontres au sommet des sept grandes puissances occidentales (le Groupe des Sept). Ces sommets sont beaucoup plus couverts par les médias que, par exemple, l'Assemblée générale des Nations Unies ou les réunions des chefs de gouvernement des pays de l'OTAN, et à juste titre. Le sommet du Groupe des Sept a montré qu'il pouvait s'adapter à la nouvelle force du Japon et de l'Allemagne de l'Ouest; il a mené à la création de nouvelles institutions dans le domaine du commerce et des finances ou au renforcement de celles qui existaient; il a stimulé et permis de mieux orienter des institutions plus vieilles; il a traité de questions de politique et de sécurité touchant le contrôle des armements, la situation en Afrique du Sud et les conflits au Moyen-Orient; et il a abordé de nouveaux domaines comme le terrorisme, la drogue et l'environnement. Le principal défi qu'il aura à relever dans les années à venir est de se transformer en une institution capable de poursuivre un dialogue avec l'Union soviétique et la Chine et de se pencher de façon plus systématique sur les problèmes économiques du Sud.

L'économie mondiale

Les développements économiques constituent le troisième grand aspect des systèmes globaux interreliés qui est examiné dans la première section. L'exposé de Jacques Lesourne sur l'économie internationale commence par une revue historique de la période 1950-1988. Reprenant les thèmes développés par Clark et par Dansereau, Lesourne dégage un certain nombre de grandes tendances (les tendances lourdes) qui, selon lui, devraient se poursuivre pendant de nombreuses années après le tournant du prochain siècle. Ces tendances sont les suivantes :

a) Une érosion continue de la puissance relative des États-Unis et une tendance à la *multipolarité*, qui pourrait prendre la forme d'un duopole États-Unis–Japon ou peut-être d'une triade États-Unis–CEE–Japon.

b) Une plus grande *interdépendance*, qui irait au-delà de la forme traditionnelle du commerce extérieur des biens pour porter sur des flux sans précédent d'information, de technologie et de capital. Une telle tendance va de pair avec la fusion des multiples marchés en un seul et la création d'entreprises transnationales, d'institutions de recherche et d'organisations intergouvernementales. Il s'ensuit, toutefois, que les gouvernements nationaux auraient une marge de manœuvre moins grande.

c) La *convergence* de la productivité et des niveaux de vie des pays industrialisés et un *écart de plus en plus grand* entre les pays nouvellement industrialisés (PNI) et le reste du Tiers-Monde.

d) Un *changement dans le paradigme technique* (c'est-à-dire une transformation des relations entre le système technique, l'économie et la société) causé par l'apparition de nouvelles technologies de l'information et qui pourrait être suivi d'un autre changement, celui-là découlant des progrès réalisés dans le domaine de la biotechnologie.

e) Une *croissance continue de la population*, principalement dans le Tiers-Monde, et de l'*urbanisation*. Cela se traduira par une population relativement jeune, pauvre et croissant rapidement dans le Sud, et une population vieillissante, riche et relativement stable dans le Nord, avec de fortes pressions migratoires.

Ces tendances jouent un rôle déterminant dans la conception que Lesourne se fait de l'avenir du système international, dont il traite en détail par région géographique, en plus d'examiner les flux commerciaux par groupe de marchandises, y compris les services. Il pose les questions suivantes : quel est l'avenir des mécanismes de réglementation, en particulier du système monétaire international et des règlements régissant le commerce international ? Et quel est le rôle et l'influence des principaux acteurs sur la scène économique qui sont en mesure d'accélérer ou de retarder la mondialisation de l'économie, à savoir les multinationales, les entreprises de taille moyenne, les syndicats, les gouvernements et les entreprises de services publics. Lesourne conclut en élaborant trois scénarios pour l'avenir des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Dans le premier, les États-Unis tentent de réduire leur déficit du compte courant en adoptant des mesures protectionnistes. Cela a pour effet d'intensifier les pressions exercées par les exportations du Japon et des PNI sur les marchés européens; ces événements amènent par la suite les pays d'Europe à prendre des mesures protectionnistes, obligeant le Japon à se tourner vers les marchés d'Asie et du Tiers-Monde. Dans ce scénario, la situation de l'économie américaine continuerait d'être relativement bonne, le Japon ne pourrait que partiellement compenser la perte des marchés américain et européen, et la Communauté européenne se retrouverait définitivement en moins bonne position au sein de la triade. Le Canada aurait deux choix : tenter de développer ses échanges commerciaux avec l'Asie de l'Est et le reste du Tiers-Monde ou adopter les mêmes politiques que les États-Unis et ainsi faire partie d'une communauté économique nord-américaine davantage intégrée.

La probabilité du scénario du protectionnisme extrême est considérée comme assez faible, mais celle d'une forme de protectionnisme atténué est plus élevée. Mais il existe d'autres scénarios qui sont plus probables.

Dans le deuxième scénario, la coopération internationale se poursuit lentement, tandis que le commerce international demeure relativement ouvert. Dans ce contexte, des problèmes persistants de balance des paiements aux États-Unis entraîneraient une nouvelle et importante dévaluation du dollar américain, suivie, plusieurs années après, d'une diminution du déficit de la balance extérieure et d'une forte remontée de la valeur de la devise américaine. Ce scénario suppose d'importantes fluctuations à l'échelle mondiale dans les taux de change et les flux commerciaux. Dans la mesure où la valeur du dollar canadien est étroitement liée à celle du dollar américain, ce scénario signifie de fortes fluctuations par rapport au deutschmark et au yen. La vraisemblance de ce scénario est relativement grande.

De beaucoup préférable serait un troisième scénario, caractérisé par une coopération entre les gouvernements des pays du Groupe des Sept. Dans ce scénario, certains ingrédients clés sont nécessaires pour que le Canada arrive à diversifier de façon optimale ses relations économiques avec l'étranger. Premièrement, il faut que les pays s'entendent sur les politiques macro-économiques à adopter afin d'assurer une stabilité relative des taux de change et de maintenir un équilibre approximatif dans les échanges commerciaux. Deuxièmement, il faudrait que la réglementation micro-économique permette de réaliser un compromis entre la sécurité nationale et la concurrence internationale et d'empêcher les très grandes multinationales d'abuser de leur pouvoir économique. Malheureusement, un tel scénario, qui suppose que les gouvernements vont adopter une attitude responsable à propos d'événements qui se déroulent en

dehors de leurs frontières, est peu probable, à moins que ne survienne une profonde récession aux États-Unis s'étendant par la suite à l'ensemble de l'économie mondiale.

Lesourne termine son exposé en énumérant les grandes questions d'avenir pour la communauté économique internationale en général et le Canada en particulier.

En ce qui concerne la communauté internationale, les principales questions macro-économiques tourneront autour de la réduction des déséquilibres commerciaux et du contrôle des taux de change, ainsi que de la recherche de solutions appropriées à la crise de l'endettement du Tiers-Monde et en particulier des pays d'Amérique latine. Dans le domaine des politiques micro-économiques, les questions relatives aux échanges de produits agricoles, aux industries de haute technologie et aux marchés des industries de services prédomineront.

Du point de vue du Canada, il sera intéressant de voir si la relation entre les États-Unis, le Japon et la CEE sera asymétrique, les États-Unis y jouant un rôle dominant, ou si elle sera plus symétrique. De même, l'influence croissante des économies du Tiers-Monde, en particulier des PNI de l'Asie, se fera sentir davantage, tandis que les pays plus pauvres, notamment ceux de l'Afrique subsaharienne, auront besoin d'une aide soutenue du Canada. Il en découle les grandes questions suivantes pour le Canada :

- Quelle devrait être et quelle pourrait être la ligne de conduite du Canada dans le cas où les États-Unis adopteraient une politique protectionniste à l'égard des économies asiatiques ?

- Quelle serait l'incidence des fortes fluctuations des taux de change que suppose le deuxième scénario ?

- Tandis qu'une configuration asymétrique de la triade mènerait à des relations moins étroites entre le Canada et l'Europe, quel effet aurait une configuration symétrique ?

- Quel rôle les industries de haute technologie et le secteur des services exportables joueront-ils dans l'économie canadienne ?

Le document de Lesourne contient aussi en appendice beaucoup de données sur le commerce extérieur du Canada par catégorie de produits et services et par région, pour la période 1967-1986, et sur les avantages comparatifs que possède le Canada dans le cas de certains produits.

Gilles Paquet a une opinion passablement différente de celle de Lesourne au sujet des grands problèmes qui guettent le Canada. Dans son contre-rapport, Paquet soutient que le Canada souffre d'artériosclérose. Il dresse ce qu'il considère comme une longue liste de symptômes :

- Une population vieillissante, avec une baisse de l'entrepreneurship et de la volonté de prendre des risques, une structure salariale rigide et un chômage toujours élevé.

- Un système financier caractérisé par une érosion du cadre de réglementation interne, une instabilité accrue, des querelles de compétence entre le gouvernement fédéral et les provinces et une présence de plus en plus importante des sociétés transnationales.

- Un manque de données pour analyser le secteur des services, qui est en pleine croissance.

- La dégradation de la base des ressources agricoles du Canada, la présence d'offices de commercialisation qui ne recherchent pas nécessairement l'efficience et la nécessité de réduire la taille du secteur conjuguée avec un développement de l'infrastructure requise au niveau des connaissances pour exploiter les possibilités offertes par la biotechnologie.

- Un secteur des produits de base incapable de soutenir le pouvoir monopolistique des acheteurs étrangers et ayant besoin d'une politique de gestion du commerce.

- Des industries en déclin (par exemple, celles du cuir, du textile et du vêtement) ayant besoin de l'intervention de l'État pour éliminer de façon ordonnée et progressive les activités de fabrication et ayant besoin d'aide afin de pouvoir développer des produits de meilleure conception.

- Un secteur de haute technologie qui doit trouver les bons créneaux dans un domaine où la concurrence est très forte; et la nécessité de disséminer la meilleure technologie existante.

- Il y a aussi beaucoup de dissension au sein de la société canadienne pour les raisons suivantes : les jeunes ne peuvent espérer atteindre le même niveau de bien-être économique que leurs parents; on recourt de plus en plus à des politiques axées sur le renforcement des provinces; les groupes sociaux dont les attentes ont été déçues tentent d'exercer des pressions socio-politiques; la langue, la race et le sexe sont devenus des barrières non tarifaires entre les groupes au Canada; l'assouplissement des lois sur l'immigration et la politique actuelle en matière de multiculturalisme nuisent à l'intégration harmonieuse des nouveaux immigrants; les différents paliers de gouvernement rivalisent entre eux pour offrir leur protection aux divers

groupes de pression et d'intérêts qui se manifestent, ce qui accentue la balkanisation du Canada; et on se préoccupe davantage de la répartition que de la création de la richesse.

Tout cela fausse la base de données nécessaire pour prendre des décisions et retarde aussi le processus décisionnel. Le libre-échange classique ne résoudra pas nos problèmes. Ce dont le Canada a besoin, c'est d'un démantèlement des coalitions d'intérêts; cependant, celles-ci demanderont la protection de l'État contre la concurrence étrangère. L'ouverture sur l'extérieur pourra aussi être vue comme une menace pour la « trame canadienne » et les entrepreneurs politiques favoriseront la création de nouvelles coalitions d'intérêts.

Comme solution de rechange, Paquet recommande une politique de gestion du commerce, c'est-à-dire une stratégie commerciale à la fois offensive et sélective. Avec des rendements d'échelle croissants et une situation de concurrence imparfaite, une stratégie offensive (la « création » de nos propres gagnants) est tout indiquée pour des économies ouvertes. La gestion des échanges extérieurs n'est pas du protectionnisme au sens classique; une telle politique encourage la spécialisation et permet une expansion des échanges commerciaux. Dans un monde dynamique caractérisé par une concurrence imparfaite, des règles statiques d'affectation efficiente des ressources ne sont pas aussi utiles que dans un cadre statique de concurrence parfaite. Une stratégie de protection offensive pourrait aider à transformer une entreprise qui réagit passivement aux conditions du marché en un chef de file qui est en mesure de les dicter. Il y a aussi des cas qui nécessitent l'intervention de l'État, par exemple quand un partenaire commercial s'approprie tous les gains découlant du commerce international.

Selon Paquet, une politique de gestion du commerce peut être faisable, acceptable, stable et applicable. Il estime que des obstacles au commerce, officiels ou non, choisis de façon stratégique peuvent aider à créer des gagnants. Le succès de certains pays le prouve bien, même si Paquet admet que beaucoup de gens pensent que l'on fait fausse route avec l'approche de la gestion des échanges extérieurs.

Quant au problème de l'équité, Paquet attire notre attention sur les développements récents dans les questions d'arbitrage. Il fait valoir que cette approche (arbitrage avec choix obligatoire d'une offre finale) devrait être utilisée par l'organisme chargé de l'administration du traité commercial pour régler les différends entre le Canada et les États-Unis, en remplacement de l'actuel système de « protectionnisme bilatéral ». Il souligne que le développement d'une politique de gestion du commerce nécessite une planification interactive impliquant les responsables gouvernementaux, les intervenants dont les intérêts sont touchés par une telle politique et les nombreux groupes périphériques qui ont une connaissance plus intime des problèmes en cause. À cet égard, la formule de Paquet préconisant la mise en œuvre d'une politique de gestion du commerce ressemble au jeu de simulation de politiques de Clark.

Paquet considère que l'élaboration d'une telle approche protectionniste offensive est la tâche principale qui nous attend au cours de la prochaine décennie. Il la considère comme plus prometteuse que le protectionnisme défensif et que le libre-échange classique.

Discussions lors de la conférence

Dans les discussions au sujet du cadre global, les participants à la conférence ont affiché un degré de consensus élevé. Ils ont tous convenu que le monde en l'an 2000 sera marqué par une évolution technologique rapide, alimentée par la révolution de l'information. La productivité des pays qui réussiront à maîtriser les technologies modernes continuera de converger. Les pays qui ont les plus hauts niveaux de vie, y compris le Canada, devront de plus en plus se spécialiser dans les industries à fort coefficient de savoir, laissant les secteurs plus traditionnels aux pays en développement.

Le rôle de chef de file des États-Unis dans les domaines politique, militaire et économique a diminué, cédant progressivement la place à un monde regroupé autour de trois grands centres, les États-Unis, le Japon et la Communauté économique européenne. Ce monde multipolaire est devenu hautement interdépendant, sous l'effet non seulement de la technologie militaire moderne et des conséquences internationales des changements écologiques, mais aussi de l'internationalisation de plus en plus grande des flux économiques. Les mouvements internationaux de biens et de capitaux ont atteint un niveau sans précédent. En outre, la diffusion des connaissances et les échanges de services ont accru l'interdépendance des pays. Il importe donc de bien gérer les systèmes de réglementation internationale à une époque où il devient de plus en plus évident que l'hégémonie des États-Unis est en déclin.

Au cours des discussions portant sur les exposés de la première section, plusieurs intervenants ont fait remarquer que les organisateurs et ceux qui avaient pris la parole à la conférence avaient oublié un quatrième système tout aussi important que les autres : le système socioculturel.

La discussion générale a fait ressortir que, même si chacune des quatre dimensions du monde représente, en

réalité, un réseau de forces interreliées constituant en soi un système, ces dimensions sont aussi reliées entre elles, formant ainsi un supersystème extrêmement complexe. Ce point a été mis en relief dans une réponse de Clark à une question venant de l'auditoire :

> Même si nous avons actuellement la technologie pour changer dans une certaine mesure le climat du Nord canadien, une telle intervention modifierait aussi la géographie, l'économie, le système socioculturel et le système politique du Nord. Nous n'avons pas les connaissances nécessaires pour dire quels changements surviendraient dans ces domaines et si ces changements seraient souhaitables.

La session s'est terminée sur une intervention passionnée d'un biologiste dans l'auditoire qui a mis en doute la façon de voir les choses des économistes qui prennent pour acquis qu'il vaut mieux produire et consommer encore davantage, même si une telle démarche ne peut, à son avis, qu'infliger des dommages catastrophiques à l'environnement.

1 Le XXI[e] siècle : vision traditionnelle et quelques surprises découlant de l'interaction de la population, de la technologie et de l'environnement à l'échelle mondiale

Par William C. Clark[1]

Dans le récent rapport intitulé *Notre avenir à tous*, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement soutient de façon convaincante la thèse de liens existant à l'échelle mondiale entre le développement économique, la sécurité militaire et l'environnement. Dans les décennies à venir, un de nos grands défis consistera à apprendre à mieux gérer les interactions décrites par la commission afin d'accroître les possibilités d'une amélioration durable du bien-être collectif. Gérer n'est pas prédire. La distinction est importante, car la gestion peut être améliorée malgré les incertitudes énormes et l'ignorance pure et simple qui continueront à rendre illusoires des prévisions détaillées.

Dans l'ensemble, la conférence Perspective 2000 peut être considérée comme une tentative de mettre en relief les possibilités et les contraintes qui influeront sur la gestion d'un développement durable au cours du siècle prochain. Le présent mémoire vise à contribuer à cet objectif général en esquissant le contexte matériel dans lequel s'inscrit le problème de la gestion, c'est-à-dire de la manière dont l'humanité et la technologie, ainsi que l'environnement qu'elles transforment, déterminent les conditions dans lesquelles s'opère l'évolution économique, sociale et politique.

L'évolution du cadre matériel

Le cadre matériel évolue rapidement[2]. La population mondiale a doublé par rapport à 1950 et quadruplé par rapport à 1850. Depuis un siècle, les échanges mondiaux ont été multipliés par plus de 20 et la consommation d'énergie par plus de 100. Cette augmentation du volume de l'activité humaine a entraîné un accroissement de l'échelle et de la complexité des interactions entre les êtres humains, la technologie et l'environnement. Ce qui étaient autrefois des phénomènes de pollution locaux limités à un bassin d'eau ou d'air mettent maintenant en cause de nombreux pays; citons à cet égard les préoccupations relatives aux précipitations acides en Europe et en Amérique du Nord. Ce qui étaient autrefois de graves problèmes engendrant des conséquences tout de même réversibles touchent maintenant de nombreuses générations; citons à cet égard les débats sur la destruction des déchets chimiques et radioactifs. Ce qui étaient autrefois des choix clairs entre la protection de l'environnement et la croissance économique traduisent maintenant des liens complexes; citons à cet égard les effets de rétroaction entre l'énergie et les cultures vivrières, la déforestation et l'évolution climatique, dont il est question dans les études de l'effet de serre atmosphérique. Ce qui semblait être autrefois relativement harmonieux, aux tendances lisses et prévisibles, se révèle de plus en plus avoir une propension au changement soudain et inattendu; citons à cet égard l'étonnement et la consternation des scientifiques et des planificateurs face à l'apparition d'un trou dans l'ozone de l'Antarctique.

Ainsi, à l'approche du XXI[e] siècle, l'humanité s'engage dans une ère marquée par des *syndromes* chroniques, très étendus et fort complexes, caractérisés par une interdépendance mondiale. Contrairement aux problèmes qu'ont affrontés les générations antérieures, les syndromes qui apparaissent maintenant trahissent une profonde ignorance sur le plan scientifique et font entrevoir le coût énorme des décisions à prendre, et leur ampleur est beaucoup plus grande du point de vue temporel et spatial que celle de la plupart des institutions sociales. Les grands problèmes de gestion que pose l'évolution actuelle ne feront que s'intensifier au cours du prochain siècle, à mesure que doubleront ou tripleront la population de la terre, la production industrielle et la demande de produits agricoles.

Pour trouver des solutions à ces grands problèmes de gestion que pose l'interdépendance mondiale, les peuples du monde devront en définitive établir des programmes d'action reflétant des perceptions communes des grands problèmes auxquels ils sont confrontés et des choix qui s'offrent à eux. Mais si nous voulons que ces programmes traduisent davantage que des visions locales des problèmes particuliers, nous devons, sans considération de nationalité ou de générations, avoir une perspective à long terme du monde en évolution que nous voulons gérer. Notre vision de ce monde doit reposer non pas sur des prévisions mécanistes de la réalité future, mais plutôt sur des perspectives imaginatives et rigoureuses de ce que nous pouvons faire. L'importance de ces représentations ne sera pas fonction du degré de détail qu'elles comportent mais de la manière dont elles sont utilisées.

Il existe de nombreuses représentations des possibilités et des contraintes inhérentes à l'interdépendance mondiale

au cours du prochain siècle. Dans le cadre d'un important projet de recherche que je dirige depuis plusieurs années sous les auspices du « Program on sustainable development of the biosphere » à l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués (IIASA), nous essayons de rendre de telles représentations plus utiles pour la gestion. De nombreux collègues à l'IIASA et ailleurs ont contribué aux conclusions dont je fais état plus loin, mais aucun d'entre eux ne peut être tenu responsable de la façon particulière dont j'utilise ici les résultats de nos travaux.

Les grandes questions

Les travaux de l'IIASA donnent à penser que, pour élaborer des représentations plus utiles des interactions possibles entre l'homme, la technologie et l'environnement durant le prochain siècle, il faut examiner quatre questions fondamentales.

La première est celle de l'espace. Il est devenu courant de dire que les solutions aux problèmes d'un monde caractérisé par l'interdépendance exigent une capacité de « penser à l'échelle mondiale tout en agissant à l'échelle locale ». En pratique, toutefois, les gens passent la plus grande partie de leur temps dans un petit nombre d'endroits. Les représentations globales du monde et de la diversité des localités dont il est constitué sont tout aussi difficiles à trouver. C'est pourquoi je trace dans le présent exposé des esquisses parallèles de l'évolution mondiale et locale (ou du moins régionale). Pour simplifier la démarche, je mets l'accent sur deux régions très différentes qui peuvent constituer, en raison de certaines caractéristiques de leur stade actuel de développement, un modèle des choses à venir dans d'autres régions du monde, c'est-à-dire l'Europe et le sous-continent indien.

La deuxième grande question est celle du temps. La tendance de la croissance démographique mondiale se mesure en générations. Nombre des problèmes écologiques auxquels nous faisons face aujourd'hui découlent des effets cumulés de nombreuses décennies d'activité humaine. L'évolution des technologies de base qui déterminent la manière dont nous transformons le cadre matériel de la planète peut prendre, de la conception de celles-ci à leur mise en œuvre intégrale à l'échelle mondiale, jusqu'à un demi-siècle. Un des plus grands défis de la formulation de représentations utiles de l'avenir consiste à voir au-delà du court terme individuel et à saisir les contraintes et les limites imposées par l'évolution globale à long terme. La perspective historique s'est révélée des plus précieuses (bien que parfois trompeuse) à cet égard. J'adopte par conséquent, pour les représentations que j'expose ici, un horizon d'un siècle dans le passé et d'un siècle dans l'avenir.

Notre troisième sujet de préoccupation est, dans un certain sens, à l'inverse des deux premiers : le rôle central du changement soudain ou discontinu dans l'évolution de la scène mondiale. La plupart des représentations de l'avenir sont basées sur un paradigme d'évolution qui suppose la transformation graduelle du système mondial dans le temps et, dans une moindre mesure, dans l'espace. Les perspectives évolutionnistes qui font abstraction des chocs extérieurs, des réactions non linéaires et du comportement discontinu très typiques des systèmes sociaux et naturels ne nous préparent pas à interpréter toute une gamme d'éventualités qui ne sont pas impossibles. En ne tenant pas compte de l'apprentissage social qui se produit grâce aux surprises et aux crises causées par ces éventualités, ces perspectives réduisent aussi le défi de l'adaptation de la gestion à un effort stérile de correction des erreurs passées. Afin de compléter les représentations traditionnelles de l'avenir qui ne tiennent pas compte d'un élément de surprise, j'examine ici de façon explicite certains changements soudains qui pourraient survenir dans les systèmes humain, technique et écologique et qui sont susceptibles d'influer considérablement sur les défis que la gestion devra relever à l'échelle mondiale durant le prochain siècle.

Enfin, toute tentative de formulation de représentations plus utiles du XXI[e] siècle doit tenir compte de la complexité et de la richesse « contextuelle » de la réalité que nous voulons gérer. Il reste extrêmement tentant et même presque nécessaire de mettre l'accent sur quelques caractéristiques de la population humaine, quelques technologies très visibles ou, encore, un changement écologique particulièrement inquiétant. Pourtant, les gens, les lieux et les choses *sont* interreliés et ce sont souvent les aspects subtils et négligés de ces liens qui sous-tendent certaines des possibilités et certains des problèmes les plus importants que nous connaissons. En essayant de résoudre le dilemme qui en résulte, nous nous trouvons face à ce que l'historien William McNeill considère comme le fossé entre les méthodes quantitatives et narratives de la reconstitution du passé et de la représentation de l'avenir. Aucun des deux styles ne suffit et tous deux sont nécessaires. Notre défi consiste à chercher le moyen de les combiner de façon créatrice afin de stimuler une réflexion rigoureuse sur la transformation du monde.

Organisation du sujet

Le reste du présent mémoire est structuré comme suit. Nous examinons premièrement les tendances à long terme de la population mondiale, de la base technologique et de l'environnement. Nous utilisons diverses reconstructions historiques pour retracer l'évolution enregistrée au siècle

dernier. Nous combinons les prévisions normales de l'Organisation des Nations Unies, de la Banque mondiale et d'autres organismes officiels pour tracer une image des 100 années à venir selon la « vision traditionnelle ». Cette démarche n'a pas pour objectif d'appuyer ou de critiquer l'une ou l'autre de ces prévisions. Elle vise plutôt à illustrer les types d'hypothèses sur l'environnement matériel futur qui sous-tendent la plus grande partie des travaux faits de nos jours par des universitaires ou des organismes gouvernementaux de planification.

Deuxièmement, nous examinons les variantes stratégiques des représentations traditionnelles évoquées dans la section précédente en présentant des exemples d'événements, d'inventions, de découvertes et d'évolutions qui ne coïncident pas avec la vision traditionnelle et qui constituent donc des surprises susceptibles de remettre en question nos techniques de gestion et nos institutions. Nous ne cherchons pas non plus à spéculer sur la probabilité de ces surprises. Nous voulons plutôt laisser entrevoir jusqu'à quel point le monde matériel et les défis que posera la gestion au cours du siècle à venir peuvent différer des hypothèses traditionnellement avancées.

Enfin, nous revenons au thème central du présent mémoire, à savoir la gestion. Nous cherchons à définir une approche permettant d'appliquer nos représentations du XXI[e] siècle à l'évaluation des options possibles en matière de politique et de stratégie. Nous examinons des expériences faites avec des jeux de guerre et nous traitons de l'adaptation possible de ces jeux à des problèmes de gestion de l'évolution à l'échelle mondiale. Nous soutenons principalement que de telles méthodes de représentation de l'avenir seront nécessaires si les responsables politiques, les planificateurs et le public doivent gérer avec plus de compétences un monde de plus en plus complexe, interrelié et incertain.

Visions traditionnelles du XXI[e] siècle : tendances historiques et évolution future

Il est clair que les tentatives de prédire l'avenir avec précision sont vaines. Mais les tendances existent, ne serait-ce que pour être brisées. Et il vaut presque certainement mieux de penser à l'avenir en tenant compte de façon explicite et critique de ces tendances, de leurs origines et de leur signification que d'espérer simplement que les choses finiront par s'arranger d'elles-mêmes. Dans le cas de la population, de la technologie et de l'environnement, l'histoire nous apprend que les choix que nous faisons en tant que société influent bel et bien sur le monde futur et sur les options que nous avons à l'égard de celui-ci. Malheureusement, les efforts que nous déployons pour déterminer nos choix portent le plus souvent la marque des crises à court terme et d'étroites perspectives institutionnelles ou nationales. Nous avons donc la responsabilité de rechercher le plus attentivement possible où nous mènent les tendances mondiales à long terme, comment elles pourraient changer et ce que nous pouvons faire pour accroître nos chances de gérer l'avenir selon nos préférences[3].

Une conscience de plus en plus grande de cette responsabilité, conjuguée à un accroissement de l'échelle et de la complexité des activités humaines, a entraîné l'expansion incessante, ces dernières décennies, du secteur de la prévision et de la prédiction à l'échelle mondiale. Il existe certes des différences d'opinions entre les divers groupes et institutions de prévisions. Toutefois, au-delà des différences, on constate un degré de convergence remarquable entre les diverses visions que proposent, dans les domaines de la démographie, de la technologie et de l'environnement, les groupes nationaux et internationaux (par exemple, l'Organisation des Nations Unies, la Banque mondiale, l'Agence internationale de l'énergie, le Population Reference Bureau et ainsi de suite). Bien que nous puissions nous demander pourquoi il existe une telle convergence, si cela est une bonne chose et ce qu'il faut en déduire, il reste que certaines visions traditionnelles du XXI[e] siècle sont largement répandues dans la population. Dans les paragraphes qui suivent, j'esquisse une partie des traits communs de ces perceptions en matière de démographie, de technologie et d'environnement en me basant sur un projet récent de l'IIASA[4]. À cette synthèse des visions traditionnelles (ou, selon un bon nombre, de la « folie traditionnelle »), nous opposons plus loin plusieurs autres représentations moins familières du XXI[e] siècle. Profondément convaincu que les tendances passées de l'évolution mondiale présentent une grande importance pour quiconque se penche sur les tendances futures, j'ai inclus dans l'analyse une dimension historique.

Population

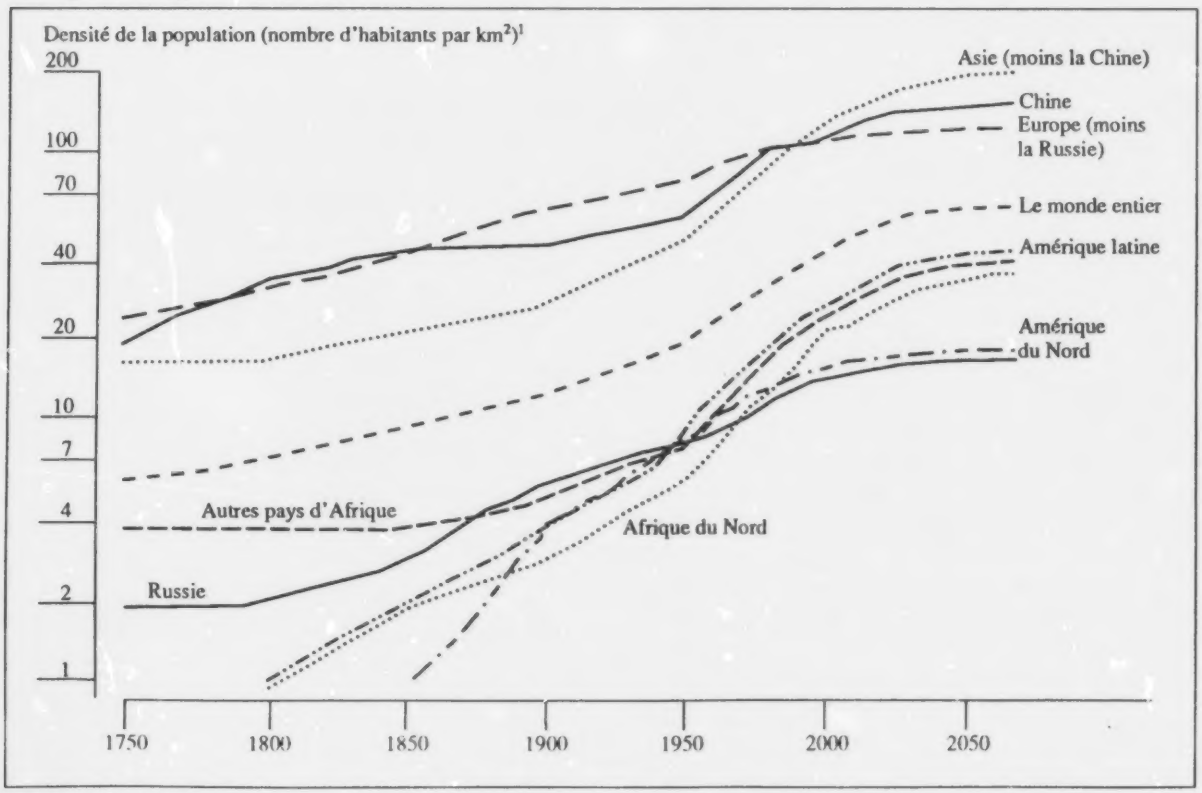
Il y a un siècle, la population mondiale était d'environ 1,5 milliard de personnes et augmentait à un rythme annuel de 0,5 %. Dans un siècle, selon la plupart des prévisions, le monde aura une population d'environ 10 milliards d'habitants, mais les taux de croissance seront en baisse et de loin inférieurs à 1 % par an. À l'heure actuelle, avec une population d'un peu plus de 5 milliards d'habitants et un taux de croissance qui n'est que récemment tombé sous la barre des 2 % par an, nous sommes au milieu de ce que Kates et Burton [1986] ont appelé « la grande climatérique », soit une période critique, plus persistante qu'une crise, pendant laquelle il peut se produire un changement significatif et

qui comporte un risque inhabituel. Ce profil mondial de taux de croissance démographique records au cours de la seconde moitié du XX[e] siècle – période qui avait été précédée et sera suivie de périodes de croissance plus lentes – devrait se maintenir dans la plupart des grandes régions du monde (graphiqhe 1-1). La répartition très inégale de la population humaine sur la surface de la terre a des conséquences importantes sur les lieux où le recours aux technologies est le plus intensif et sur les effets de ces pratiques sur l'environnement[5]. Les 10 % de la superficie de la terre qui sont les plus densément peuplés de la planète comptent pour plus de la moitié de la population actuelle. Les trois quarts de la population mondiale sont concentrés sur 20 % de la surface de la planète (graphique 1-2). Ces rapports n'étaient pas très différents il y a 100 ans et il est peu probable qu'ils changent beaucoup d'ici un siècle. La plus grande partie de la terre a toujours été relativement peu peuplée; quelques régions ont toujours supporté des densités beaucoup plus grandes que le reste (voir la carte à la page 14). Les grands changements dans la répartition se sont produits non pas à l'échelle mondiale, mais à l'échelle régionale. Il y a 50 ans, moins de 30 % de la population mondiale vivaient dans des zones urbaines; d'ici 50 ans, cette proportion devrait avoir doublé [ONU, 1980 et 1985].

Sur le plan qualitatif, l'évolution de la population est encore de façon plus spectaculaire que sur le plan quantitatif. À cet égard, deux indicateurs utiles sont la mortalité infantile et l'espérance de vie à la naissance[6]. Comme point de repère, mentionnons que certains des meilleurs résultats à l'échelle nationale au chapitre de ces indicateurs de qualité ont été obtenus aux Pays-Bas : la mortalité infantile est de 8 pour 1 000 naissances d'enfants vivants et l'espérance de vie à la naissance est de 76 ans. Pour l'ensemble du monde, l'espérance de vie à la naissance est passée de 46 ans en 1950 à 59 ans en 1975 et devrait atteindre environ

Graphique 1-1

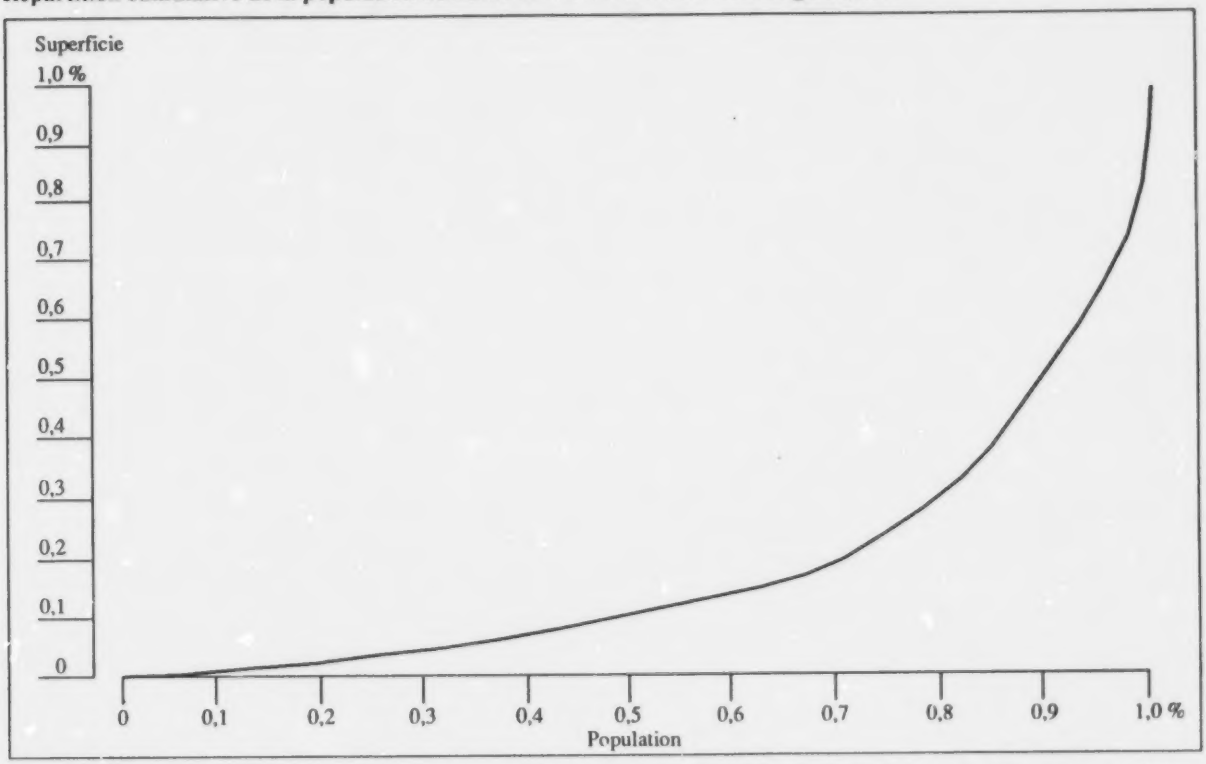
Historique et projections des densités de la population humaine dans le monde entier et les grandes régions, 1750-2050



1 L'échelle utilisée est une échelle logarithmique.
SOURCE Clark [1986].

Graphique 1-2

Répartition cumulative de la population humaine sur la surface terrestre du globe, 1975



NOTE Pour tracer ces courbes de « Lorenz », on a classé les pays du monde par ordre décroissant, selon la densité de la population, puis on a relié la proportion cumulative obtenue aux pourcentages de plus en plus grands de la surface terrestre du globe. Ainsi, par exemple, près de 60 % de la population du globe habitent le 10 % de la planète qui est le plus densément peuplé. La courbe ci-dessus correspond à 1975. La courbe dérivée des prévisions démographiques traditionnelles pour 2075 ne s'en distingue à peu près pas.

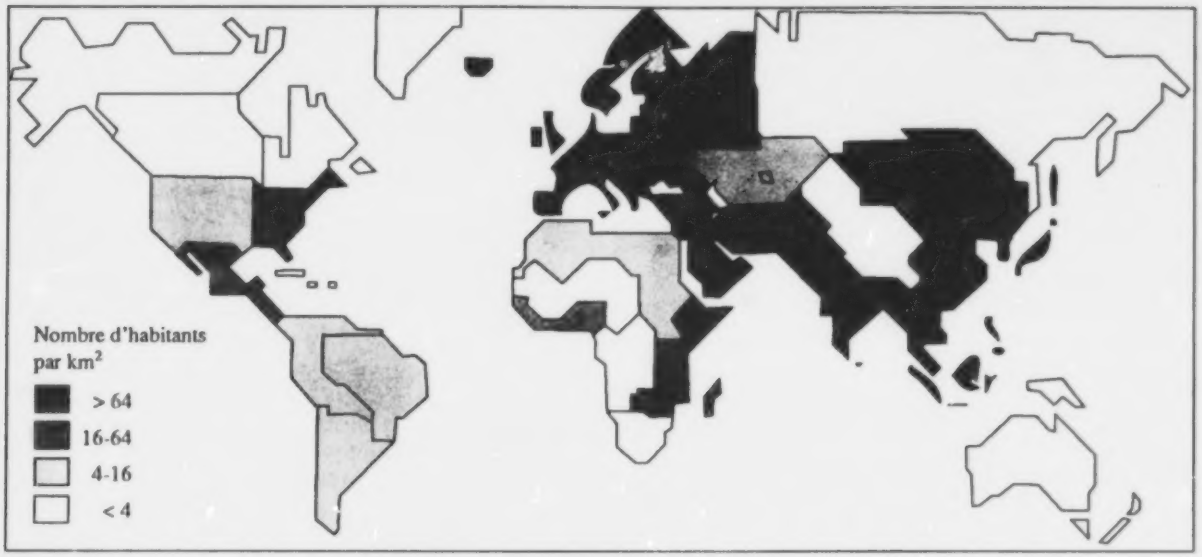
SOURCE Clark [1986].

70 ans d'ici 2025. On peut constater un progrès comparable dans le taux de mortalité infantile. Celui-ci a diminué de moitié de 1950 à 1975 et devrait se situer à environ 30 pour 1 000 naissances d'ici 2025. Les données concernant l'Europe et l'Inde qui figurent au tableau 1-1 semblent indiquer des variations régionales dans la qualité de la population : l'écart entre les riches et les pauvres demeure, mais il diminue nettement. Dans la mesure où la justesse de ces prévisions faites de la manière traditionnelle se confirme, d'importants aspects de la qualité de la population en Inde devraient, de notre vivant, dépasser les meilleurs niveaux enregistrés par l'Europe d'après-guerre.

Technologie

Les changements subis par le milieu physique à cause de la croissance démographique comme telle sont minimes en comparaison des changements causés par la technologie qu'utilisent les gens pour satisfaire leurs désirs et leurs besoins. Depuis un siècle, tandis que la population de la terre triplait, sa production manufacturière totale a été multipliée par plus de 50. Une partie importante de cette production a fait l'objet d'échanges internationaux, qui ont été multipliés par 25 durant la même période [Rostow, 1978]. En général, cette explosion technologique a permis aux gens de produire et d'échanger plus rapidement, à des coûts moindres et à une échelle de plus en plus proche de l'échelle mondiale, une plus grande quantité (et un plus large éventail) de biens, de services et de renseignements. Il en est de même de la violence. En même temps, la technologie a tout simplement transformé le visage de la terre et la vie de l'humanité. L'une des questions centrales de notre temps consiste à savoir s'il est possible de gérer cette transformation continue afin d'obtenir des améliorations durables du bien-être collectif pour le XXI[e] siècle et comment le faire.

Répartition géographique de la densité actuelle de la population[1]



NOTE Pour des superficies d'environ 5 millions de km².
1 L'échelle utilisée est une échelle géométrique.
SOURCE Clark [1986].

Malgré la grande richesse des activités technologiques auxquelles participent les gens, on considère généralement que seulement quelques grands domaines d'application ont un impact direct considérable sur les relations à grande échelle et à long terme entre les populations humaines et le milieu physique.

Santé et agriculture

Les progrès continus des techniques d'hygiène publique pour la purification de l'eau, l'administration des vaccins et l'élimination des agents pathogènes les plus mortels se manifestent implicitement dans les améliorations spectaculaires de l'espérance de vie et de la mortalité infantile qui ressortent des prévisions du tableau 1-1. Les études qui sous-tendent ces statistiques ne prévoient pas de percées qualitatives dans les technologies de la santé disponibles à l'échelle mondiale, mais elles ne prévoient pas non plus de maladies nouvelles comme le SIDA sur la scène mondiale.

La santé et l'alimentation sont étroitement liées à l'échelle locale et à l'échelle mondiale. La production agricole mondiale a un peu plus que quintuplé depuis un siècle. De nombreux experts estiment vraisemblable de nouvelles augmentations qui feraient doubler les chiffres actuels d'ici 2030 et les ferait tripler ou quadrupler vers la fin du siècle prochain (tableau 1-2). Moins de la moitié de l'augmentation passée est attribuable à l'expansion des terres arables, et une assez faible partie de l'augmentation future sera attribuable à ce facteur. L'élément clé est l'augmentation des rendements provenant de techniques visant à améliorer la qualité génétique des stocks, les cultures, l'application d'engrais et la lutte contre les insectes et les maladies. Les niveaux et les caractéristiques des facteurs technologiques qui sont en fait appliqués influent considérablement sur la capacité de la terre à alimenter ses habitants. On a estimé

Tableau 1-1

Indicateurs de qualité démographique, 1950, 1975 et 2025

	1950	1975	2025[1]
		(Années)	
Espérance de vie à la naissance			
Monde	46	59	71
Sous-continent indien	39	53	72
Europe (moins la Russie)	65	72	77
		(Par 1 000 habitants)	
Taux de mortalité infantile			
Monde	156	77	30
Sous-continent indien	190	126	35
Europe (moins la Russie)	62	19	7

1 Les données pour 2025 concernent le scénario de la « vision traditionnelle » exposé dans le texte.

Tableau 1-2

Indices relatifs de développement selon divers scénarios, 1875 et 2075
Base 100 en 1975

	1875	2075[1]		
		Vision traditionnelle	Friibergh 1	Friibergh 2
Taille de la population				
Monde	36	250	190	500
Sous-continent indien	38	310	240	450
Europe (moins la Russie)	53	145	100	300
Production agricole				
Monde	18	380	250	750
Sous-continent indien	32	420	500	650
Europe (moins la Russie)	54	230	260	200
Superficie agricole				
Monde	52	120	120	150
Sous-continent indien	50	105	95	105
Europe (moins la Russie)	89	90	130	70
Consommation d'énergie				
Monde	4	580	500	1 200
Sous-continent indien	14	1 030	1 600	1 600
Europe (moins la Russie)	10	455	130	700

1 Voir le texte pour une définition des trois scénarios qui s'appliquent à 2075.

que le potentiel à long terme des terres agricoles en Inde, par exemple, était de deux à trois fois plus élevé avec le maximum de facteurs techniques qu'avec le minimum. Même dans le cas du système agricole technologiquement avancé des États-Unis, on estime que des programmes dynamiques de recherche et de développement permettraient d'ici l'an 2030 d'atteindre une capacité de production deux fois plus grande que si on maintient le financement de la recherche et du développement au niveau actuel [Johnston et Wittwer, 1984]. Le type de progrès technologique nécessaire pour assurer la réalisation de ces prévisions varie fortement d'un endroit à l'autre; le défi consiste à concevoir des technologies adaptées à la situation environnementale, sociale et économique de chaque région. En général, il faudra toutefois que se réalisent certains progrès au niveau de la caractérisation agro-écologique, des techniques permettant de faire une utilisation plus efficace des engrais et de l'eau, de la biotechnologie, des systèmes de production et de la formation [Oram, 1988; York, 1988].

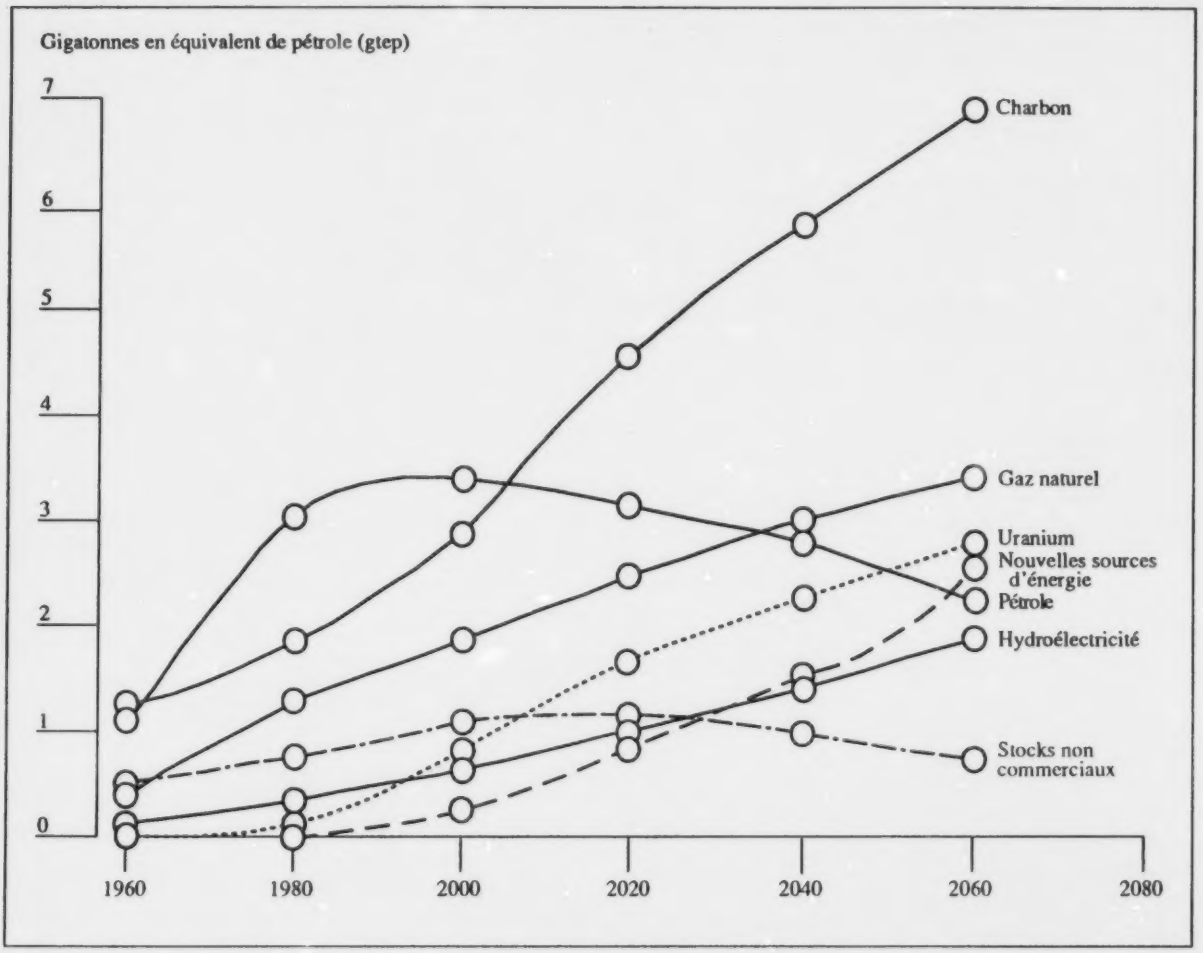
Énergie

La consommation mondiale d'énergie a augmenté de 25 fois depuis un siècle et l'on prévoit qu'elle va sextupler encore d'ici 100 ans (tableau 1-2). En 1875, la production d'énergie dans le monde était probablement répartie à parts à peu près égales entre le bois et le charbon; la part du marché représentée par le bois diminuait probablement, tandis que celle du charbon augmentait. À l'heure actuelle, les combustibles fossiles dominent la scène mondiale, situation qui, selon la plupart des analystes, se maintiendra pendant la première moitié du prochain siècle malgré les progrès de la technologie de la biomasse, de l'énergie solaire et de l'énergie nucléaire (graphique 1-3). Ce qui changera, c'est la répartition des combustibles fossiles, avec une diminution de la part du pétrole et une augmentation de la part des combustibles dérivés du charbon et du schiste. La part éventuelle du gaz naturel fait maintenant l'objet de controverse [C. Starr, 1988].

On peut s'attendre à ce que les pressions d'ordre écologique et économique entretiennent les tendances à long terme à l'amélioration de l'efficience énergétique à l'échelle mondiale : le ratio de l'énergie au produit national brut (PNB) aux États-Unis, par exemple, a diminué de moitié par rapport au sommet atteint dans les années 20 (graphique 1-4). Cette tendance devrait être associée à l'avenir, comme elle l'a été dans le passé, à une utilisation croissante de

Graphique 1-3

Évolution des stocks d'énergie dans le monde, calculée dans le cadre de la projection traditionnelle « C »[1], 1960-2080



1 La projection traditionnelle « C » avancée en 1986 par la Commission de préservation de la Conférence mondiale de l'énergie.
SOURCE C. Starr [1988].

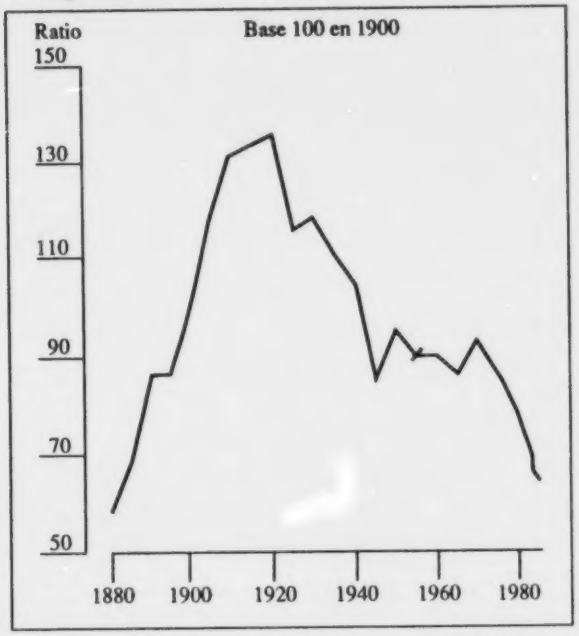
l'électricité dans l'économie axée sur l'énergie. Parmi les technologies qui pourraient être étroitement associées à une telle augmentation de l'électrification, on peut citer les superconducteurs, la chimie et l'électrochimie des plasmas organiques, les approches électrochimiques en matière de gestion des déchets toxiques et la commercialisation des véhicules électriques [C. Starr, 1988].

Matériaux

Au cours des 100 dernières années, la consommation humaine de produits de base et exotiques a augmenté de façon spectaculaire. La production mondiale de fer, par exemple, a été multipliée par 30. La production annuelle de cuivre a augmenté de 4,5 % par an au cours du dernier siècle et celle du plomb, d'environ 3,5 % [*Mining Annual Review*, 1985]. La consommation de produits chimiques de base a connu une croissance encore plus rapide. La consommation européenne d'acide sulfurique a été multipliée par 40 depuis un siècle. Depuis 1950, la consommation de benzène a crû de 5 % par an et celle des pesticides d'origine organique de 18 % par an [U.S. Council of Environmental Quality, 1981]. La variété des matériaux utilisés a aussi connu une très forte croissance. On connaît à l'heure actuelle environ 70 000 produits chimiques synthétiques

Graphique 1-4

Évolution à long terme du degré d'utilisation de l'énergie aux États-Unis[1], 1880-1985



1 Mesuré en fonction du ratio de l'énergie totale utilisée au PNB.
SOURCE C. Starr [1988].

différents, dont 10 000 sont produits en quantités commerciales [U.S. National Research Council, 1979].

De nouvelles technologies mettant en œuvre des matériaux composites, de la céramique et d'autres matériaux exotiques se développent rapidement. Il est clair que la demande continue de quantités extraordinaires de matériaux très divers jouera un rôle significatif dans la détermination du cadre matériel au XXI[e] siècle. Il est toutefois tout aussi clair que la tendance à long terme à l'accroissement de la consommation de matériaux qui est allée de pair avec la progression des niveaux de développement et de revenu a été inversée dans un large éventail de pays et de secteurs. Dans l'ensemble, la quantité de matières premières industrielles nécessaires par unité de production dans l'industrie a diminué de plus de moitié depuis 1900[7]. On trouve une illustration de la tendance fondamentale à la diminution de l'utilisation des matériaux au graphique 1-5, qui montre l'utilisation mondiale du ciment, et au graphique 1-6, qui contient des données européennes pour divers autres produits. Il est difficile d'établir dans quelle mesure ce phénomène de « dématérialisation » est déterminé par le niveau des revenus (comme le donne à penser le graphique 1-5) ou par le progrès technique avec le temps (comme le laisse entrevoir le graphique 1-6), étant donné que les deux facteurs sont étroitement liés. Quoi qu'il en soit, les conséquences pour la consommation de matériaux au XXI[e] siècle sont importantes.

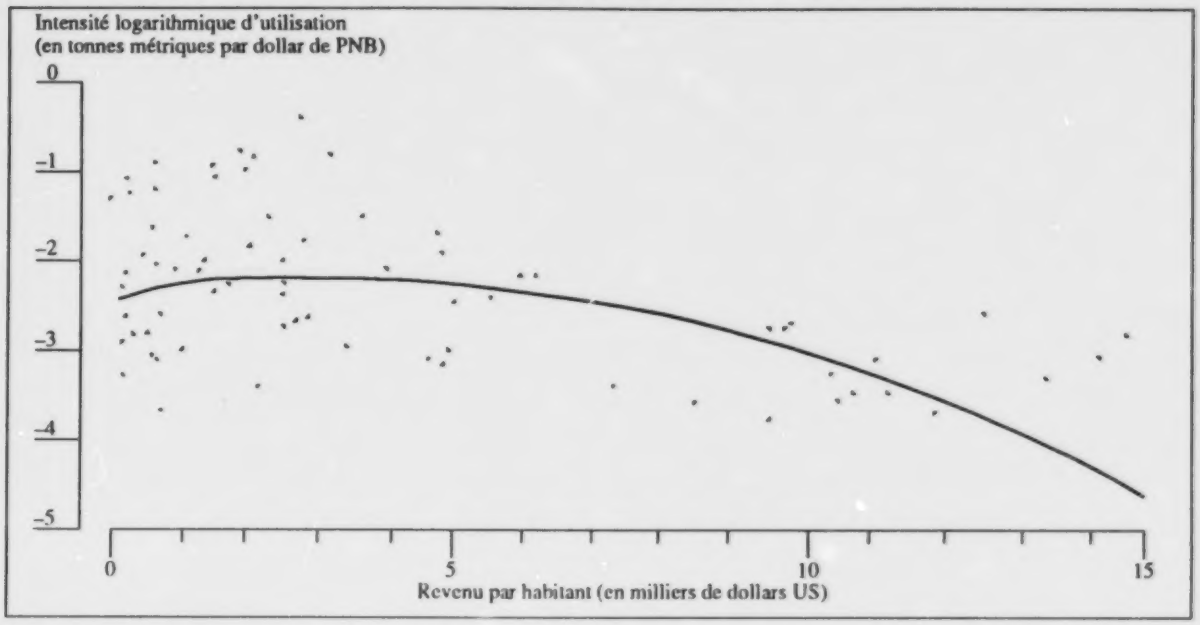
Aspects militaires

Les aspects militaires de la technologie jouent dans la détermination du cadre mondial un rôle central, qui n'est toutefois pas très bien compris. Les données fondamentales de la question sont simples, bien que déprimantes. Les dépenses militaires dans le monde ont augmenté à un taux réel moyen d'environ 4 % par an depuis 1949, tendance qui ne semble pas devoir s'atténuer (graphique 1-7). Aujourd'hui, les dépenses militaires absorbent environ 4 % de la production brute dans le monde. Durant la dernière décennie, plus de 4 milliards de dollars ont été consommés par les activités militaires à travers le monde. On peut se demander si ces dépenses ont permis d'accroître la sécurité, mais elles ont certainement accru le potentiel d'autodestruction de l'humanité. Il y a à peine plus d'un siècle, la longue et âpre guerre civile américaine a tué 600 000 personnes. Les techniques améliorées utilisées durant la Première Guerre mondiale ont tué environ 16 millions de personnes, et la Seconde Guerre mondiale a fait environ 20 millions de victimes [Richardson, 1960]. Nul ne sait ce qui se produirait si une troisième guerre mondiale utilisait ne serait-ce qu'une petite fraction des armes accumulées ces dernières décennies. Mais si on additionne les effets destructeurs directs des armes nucléaires modernes et les changements écologiques qu'elles entraîneraient probablement, on voit que les technologies militaires d'aujourd'hui pourraient facilement tuer 1 milliard de personnes [Bergstron et collab., 1983].

La technologie militaire a une autre dimension, moins évidente mais tout aussi importante. Une part élevée des ressources techniques du monde a depuis toujours été consacrée aux systèmes d'armement. Aujourd'hui, de nombreux pays consacrent entre le cinquième et le tiers de tout leur budget de recherche et de développement à la technologie militaire [U.S. National Science Foundation, 1988]. Cette activité a certainement eu et continuera à avoir d'importantes retombées en dehors du domaine militaire : les ordinateurs et les puces à semi-conducteurs perfectionnées ainsi que les dispositifs électromécaniques de contrôle automatique en sont des exemples évidents qui présentent actuellement de l'intérêt [Ramo, 1988]. Mais il est également vrai que la recherche et le développement militaires peuvent venir en concurrence avec les activités civiles tant pour ce qui est des compétences que des ressources financières. Enfin, il ne faut pas sous-estimer les faits limitatifs

Graphique 1-5

Évolution du degré d'utilisation du ciment dans divers pays du monde à l'heure actuelle



NOTE La courbe montre que l'utilisation du ciment décroît à mesure que le revenu augmente.
SOURCE Phillips [1987].

réels et potentiels des préoccupations de sécurité sur les flux mondiaux de technologie. Nous devons mieux comprendre les rapports entre la technologie militaire et les autres technologies si nous voulons mieux gérer l'évolution que connaîtra le monde au XXI[e] siècle[8].

L'environnement

Comme nous l'avons fait observer plus haut, la tendance à long terme des interactions entre la population humaine, la technologie et l'environnement va dans le sens d'une complexité et d'une intensité sans cesse plus grandes. Il y a un siècle, au début de la « grande climatérique » décrite par Kates et Burton, seules certaines régions avaient été sensiblement transformées par l'activité humaine. Aujourd'hui, il n'y a sur la surface de la terre aucune région où l'on ne peut observer l'impact des technologies humaines dans des changements de l'environnement matériel, chimique ou biotique. Les activités humaines du XXI[e] siècle ont la capacité de dominer nombre des cycles biogéochimiques mondiaux, de réchauffer le climat mondial à un rythme sans précédent et d'éliminer une partie importante de la diversité biologique de la terre. Nous présenterons ici quelques-uns des changements écologiques les plus importants, en commençant par ceux qui ont des causes relativement simples et en allant vers les « syndromes » complexes de dégradation écologique dont nous avons fait état à la première section. En raison de la contrainte d'espace, je mets ici l'accent sur les changements atmosphériques et je passe sous silence les questions tout aussi importantes de la pollution de l'eau, du déboisement, de la désertification et autres.

Le changement climatique[9]

Le climat terrestre est fortement influencé par la concentration de certains gaz dans l'atmosphère, dont les plus importants sont notamment la vapeur d'eau, le dioxyde de carbone, le méthane, l'oxyde d'azote et certains chlorofluorocarbones. Bien que la concentration de certains de ces gaz soit d'abord influencée par des fluctuations naturelles, le recours par l'homme à des technologies agricoles, énergétiques et industrielles a donné lieu, au cours du dernier siècle, à des augmentations rapides de l'« effet de serre » total dans l'atmosphère. Ces augmentations se sont accompagnées d'une hausse de la température mondiale d'environ 0,5 °C et du niveau des océans d'environ 12 cm et ont pu en être la cause. Le maintien du niveau des émissions

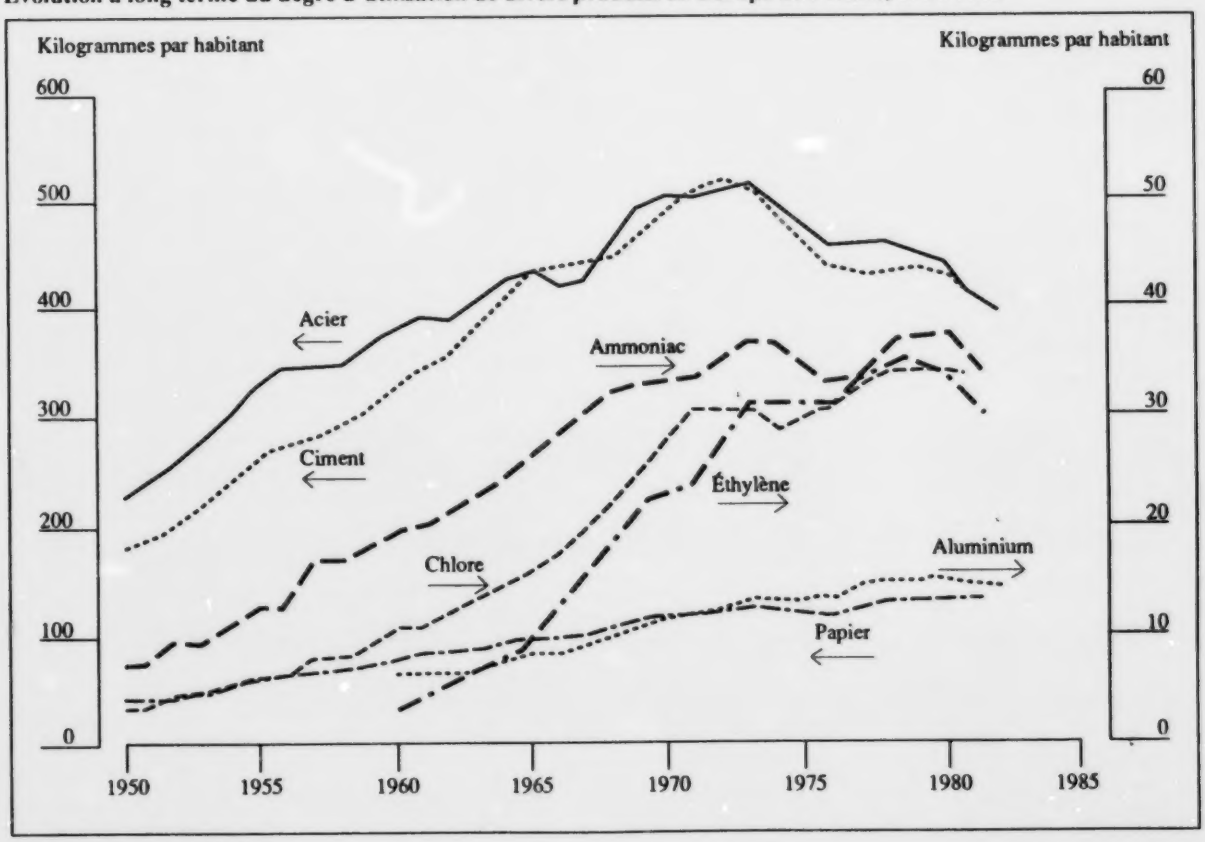
des gaz de serre pourrait entraîner une intensification importante, bien que très incertaine, de ces effets sur le climat mondial au cours du siècle à venir (graphique 1-8). Les effets régionaux varieraient fortement et sont encore plus difficiles à prédire. Selon les prévisions résumées au tableau 1-3, les principaux effets de ces phénomènes sur les êtres humains dans le sous-continent indien pourraient bien être dominés par un accroissement des inondations côtières dans le delta et la plaine du Gange et par des changements dans le moment et l'intensité des pluies de la mousson. Par contre, les effets principaux pour l'Europe pourraient être un déplacement rapide vers le nord du climat optimal pour les cultures et la végétation naturelle, problème potentiellement sérieux dans une région où l'habitat est aussi fragmenté qu'il est devenu en Europe aujourd'hui. Une augmentation de la sécheresse en été aggraverait aussi les problèmes actuels d'approvisionnement en eau pour de nombreux pays du bassin méditerranéen [Brouwer et Falkenmark, 1988]

Réduction de la couche d'ozone dans la stratosphère[10]

L'ozone situé dans la stratosphère joue un rôle important dans la physique de l'atmosphère et dans la protection contre les radiations solaires ultraviolettes. S'il y avait moins d'ozone, une plus grande partie des radiations ultraviolettes atteindrait la surface de la terre où elles pourraient causer des dommages importants aux matériaux, aux plantes et aux personnes. La concentration de l'ozone dans la stratosphère est contrôlée par des processus physiques et chimiques complexes auxquels participent un certain nombre de gaz, dont les chlorofluorocarbones, les halons, le méthane, l'oxyde d'azote et le dioxyde de carbone, qui sont actuellement influencés par l'activité humaine. Les efforts pour évaluer la réduction possible de l'ozone sont entravés par des problèmes de mesure. Toutefois, il semble maintenant établi que, pour la période allant de 1969 à 1986, la réduction de la couche d'ozone ait été de l'ordre de 2 à 3 %[11]. À

Graphique 1-6

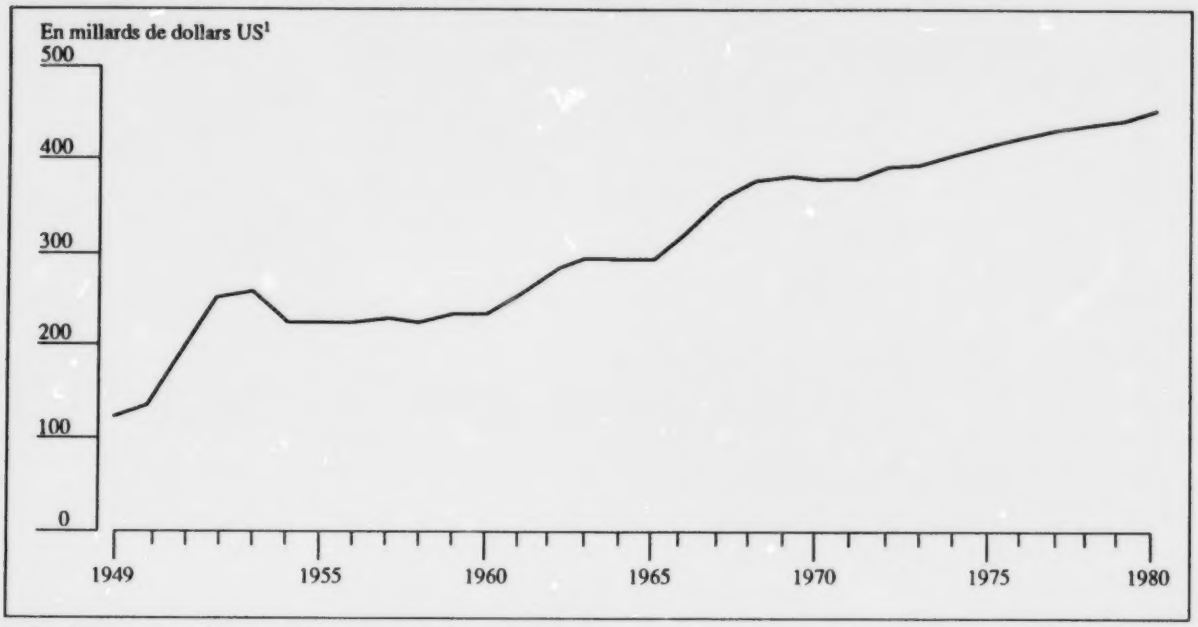
Évolution à long terme du degré d'utilisation de divers produits en Europe de l'Ouest, 1950-1985



SOURCE Ross et collab. [1988].

Graphique 1-7

Évolution de l'ensemble des dépenses d'ordre militaire dans le monde, 1949-1980



1 Les données sont exprimées aux prix et aux taux de change de 1978.
SOURCE Stockholm International Peace Institute [1981].

l'échelle régionale, il y a eu une diminution spectaculaire et imprévue de 50 % de la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique durant la dernière décennie. Pour l'avenir, des modèles simples prévoient la possibilité de diminutions supplémentaires et très variées de la quantité totale d'ozone sur la planète d'ici le milieu du siècle prochain. L'estimation médiane, qui est d'environ 5 %, ne serait que légèrement modifiée par une application intégrale du Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (graphique 1-9). La perte d'ozone serait probablement la plus grande aux latitudes élevées et la perte totale sur le sous-continent indien représenterait peut-être la moitié de la perte totale au-dessus de l'Europe [Stordal et Isaksen, 1986].

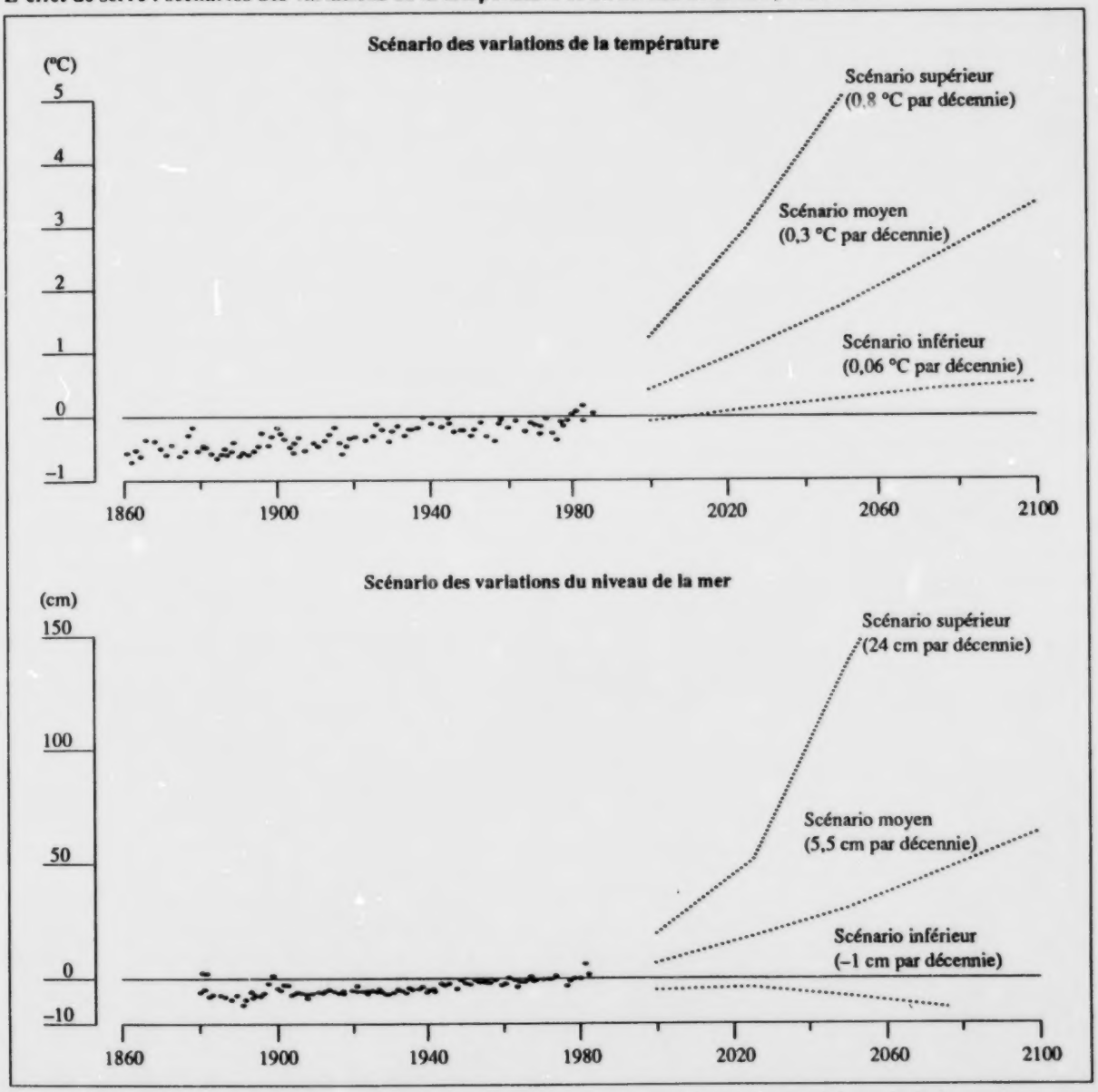
Pollution de l'air et dépérissement des forêts

Parmi les nombreux changements écologiques de grande envergure survenus au cours des dernières années, aucun n'est aussi spectaculaire visuellement que le syndrome du dépérissement poussé des forêts que l'on observe actuellement en Amérique du Nord, en Europe et en Chine. Les causes de ce phénomène sont complexes et mal comprises[12]. La plupart des études concordent toutefois pour indiquer qu'une certaine combinaison de polluants atmosphériques entre en jeu. Les polluants les plus souvent cités sont l'ozone troposphérique, les précipitations acides, l'anhydride sulfureux, l'oxyde d'azote, les nitrates, l'ammoniac et les métaux lourds. Tandis que le phénomène de dépérissement des forêts est particulièrement avancé en Europe centrale, le volume de bois qui montre actuellement des signes de dépérissement est plus de cinq fois supérieur au volume annuellement récolté. Pour bon nombre de pays et d'espèces les plus gravement touchés, le ratio est supérieur à 10 (voir la carte à la page 24). En d'autres termes, une bien plus grande partie de la forêt européenne est actuellement exposée aux risques des polluants atmosphériques qu'aux risques d'abattage direct par l'homme. Cette situation ira presque certainement en s'aggravant d'ici le milieu du siècle prochain, bien que les accords qui ont été conclus en vue de réduire les émissions de soufre de 30 % contribuent à soulager la pression polluante et que le renforcement prévu des mesures de ce genre permettra de faire encore davantage (graphique 1-10).

Bien que les caractéristiques et, probablement, les causes du dépérissement des forêts diffèrent d'une région à l'autre, nous avons toutes les raisons de penser que la situation actuelle en Europe, avec son histoire exceptionnellement

Graphique 1-8

L'effet de serre : scénarios des variations de la température et du niveau de la mer, 1860-2100



NOTE Le graphique décrit des scénarios des variations de la température moyenne (en haut) et du niveau moyen de la mer (en bas) sur terre qui pourraient survenir à la suite d'émissions incessantes, dans l'atmosphère, de gaz favorisant l'effet de serre. Les valeurs retenues sont des différences par rapport aux chiffres de 1985. La courbe du milieu de chaque tableau reflète un scénario de maintien de la tendance actuelle des émissions, y compris l'application du Protocole de Montréal sur les chlorofluorocarbones. Il existe une probabilité de 50 % que l'évolution des variations de température se situe en deçà de la courbe du milieu. La courbe du haut de chaque tableau reflète un scénario d'intensification des émissions des gaz favorisant l'effet de serre et d'un effet relativement important sur la température, fondé sur les prévisions de certains modèles. La courbe du bas de chaque tableau reflète un scénario d'émissions considérablement réduites et un effet relativement peu important sur la température. Il existe une probabilité de 90 % que la véritable évolution future des variations de la température causées par les gaz favorisant l'effet de serre soit à l'intérieur des limites de ces scénarios.

SOURCE Les données sur la température ont été fournies par P. D. Jones et les données sur le niveau de la mer, par V. Gornitz. Les scénarios sont tirés de Jäger [1988].

Tableau 1-3

Scénarios régionaux de changement climatique[1]

	Changement de température[2] (en multiple de la moyenne mondiale)		Changements des précipitations[3]
	Été	Hiver	
Région[4] :			
Latitudes élevées (60° à 90°)	0,5x à 0,7x	2,0x à 2,4x	Augmentation en hiver
Latitudes moyennes (30° à 60°)	0,8x à 1,0x	1,2x à 1,4x	Réduction possible en été
Latitudes inférieures (0° à 30°)	0,9x à 0,7x	0,9x à 0,7x	Augmentation dans les zones actuelles de forte pluie

1 Tiré de Jäger [1988].

2 Nous présentons ici des changements régionaux de température en multiples des changements de température mondiaux moyens sur une base annuelle, qu'on trouve au graphique 1-8. Ainsi, si nous supposons à partir du graphique 1-8 que le changement de la température mondiale moyenne annuelle pour l'année 2040 pourrait être de 2,0 °C, le tableau nous apprend que les températures en hiver dans les latitudes élevées dans la même année pourraient avoir augmenté d'un multiple de 2,0 à 2,4, pour atteindre des températures variant de 4,0 à 4,8 °C. De même, un taux de changement de la température moyenne mondiale de 0,3 °C par décennie selon le graphique 1-8 se traduirait par un taux de changement des températures hivernales dans les latitudes élevées de 0,5 à 0,7 °C par décennie. Les données sur la température citées dans le présent tableau proviennent de deux modèles généraux de circulation de l'atmosphère terrestre choisis pour traduire la fourchette de résultats obtenus dans le cadre des études scientifiques les plus avancées d'aujourd'hui. En particulier, pour chaque fourchette de multiples d'une température donnée dans le tableau, la première valeur est tirée de Hansen et collab. [1984] et la seconde, de Manabe et Stouffer [1980].

3 Les précipitations représentent l'une des propriétés climatiques les plus difficiles à modéliser ou à prédire. Les évaluations qualitatives que nous citons ici sont néanmoins appuyées par un certain nombre d'études. En particulier, elles sont tirées de Mitchell et collab. [1987].

4 Les données du présent tableau sont tirées des résultats d'un modèle informatique pour l'hémisphère nord. Les tendances des latitudes inférieures sont probablement semblables à celles de l'hémisphère sud. Les valeurs des latitudes moyennes de l'hémisphère sud peuvent être différentes, car la superficie terrestre y est plus faible. Les latitudes élevées de l'hémisphère sud pourraient avoir une réaction très différente de celle des régions de l'Arctique en raison de la grande altitude et de la nature terreste de l'Antarctique.

longue et intense de pollution de l'air par l'industrie, constitue le meilleur modèle qui permette de prévoir les possibilités d'évolution future. On peut s'attendre à ce que ce problème s'aggrave dans l'est de l'Amérique du Nord et dans le sud de la Chine. Parmi les zones potentiellement exposées à ce risque dans l'avenir, lequel est déterminé en fonction de la sensibilité du sol et de l'activité industrielle prévue, on peut citer les côtes de l'Amérique du Sud donnant sur la mer des Caraïbes et sur l'Atlantique-Sud (de Buenos Aires à Rio de Janeiro), la côte du Golfe de Guinée en Afrique, la côte ouest de l'Inde et l'archipel malaysien [Rodhe et Herrera, 1988].

Syndromes de dégradation écologique

L'une des tâches les plus difficiles auxquelles nous avons à faire face dans la gestion des interactions entre les activités humaines et l'environnement est de comprendre les liens entre les changements qui surviennent. La combustion des hydrocarbures fossiles, par exemple, a un impact sur chacun des éléments de l'écologie dont nous avons parlé, et nous persistons pourtant à évaluer les impacts des diverses options de politiques énergétiques une à la fois. De même, de nombreux processus humains et naturels influent sur chaque propriété de l'environnement, et pourtant nous procédons fréquemment à des évaluations fragmentaires, processus par processus. On trouvera au graphique 1-11 une expérience intéressante dans la reconstitution des maillons manquants. Ces statistiques résument une importante étude multidisciplinaire de l'incidence à long terme du développement mondial sur l'atmosphère [Darmstadter et collab., 1987].

Chaque cellule du graphique représente l'impact d'une source naturelle ou humaine de changement sur un élément écologique particulier pour une période et pour une région données. Les données sur les périodes antérieures sont tirées d'études chronologiques, tandis que celles portant sur les périodes à venir sont basées sur des prévisions normales, comme celles que nous avons présentées. Les connaissances relatives aux effets des divers niveaux d'incidence sont utilisées pour donner aux résultats un code de couleur sur une échelle de gravité qualitative. La somme des rangées donne l'« impact (écologique) total » d'une source donnée. La somme des colonnes donne l'« évaluation écologique

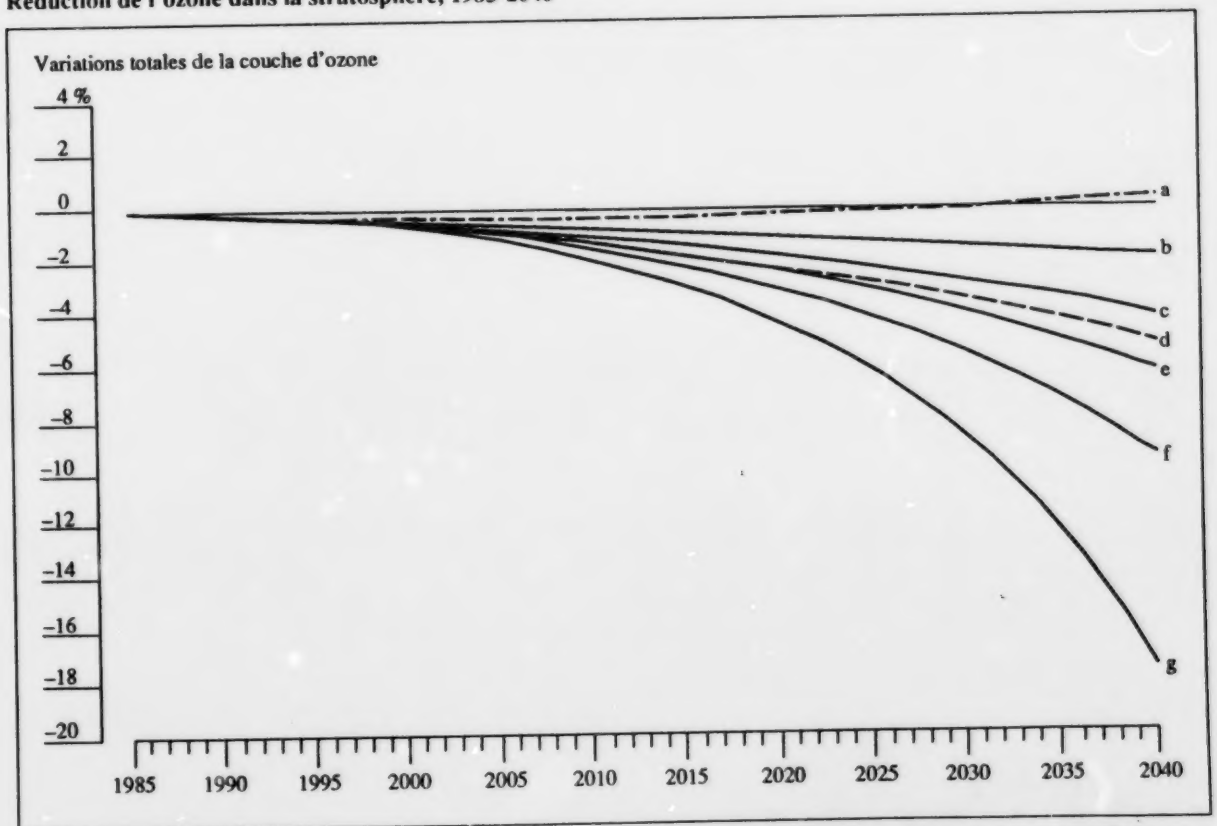
qualitative » d'un élément donné. Les totaux des rangées et des colonnes sont réunis dans le coin inférieur droit et retracent l'histoire des changements de la qualité écologique globale de la région en question. Dans cet exemple, l'Europe a eu une longue histoire d'impacts croissants, ralentis mais jamais inversés par les améliorations technologiques en matière de lutte contre la pollution. L'Inde a commencé à connaître des problèmes écologiques plus tard, mais leur fréquence est plus grande, et la situation écologique globale y sera aussi mauvaise qu'en Europe à la fin du XXI[e] siècle. On pourrait débattre de nombreux détails de l'étude qui sous-tend ces chiffres, et l'importance des hypothèses subjectives sur les valeurs dans le calcul des sommes est claire. Néanmoins, une certaine forme d'effort synoptique dans les directions proposées ici sera nécessaire si nous voulons faire face aux syndromes étroitement liés d'interactions entre l'environnement et le développement au cours du siècle prochain.

Autres perceptions du XXI[e] siècle : le rôle de l'élément surprise

Les prévisions résumées dans la section précédente représentent un échantillon de la « vision traditionnelle » actuellement invoquée par de prestigieuses organisations nationales et internationales au sujet des changements probables qui marqueront les populations humaines, leurs technologies et le milieu naturel. Elles supposent explicitement une absence de guerres ou de dépressions économiques à l'échelle mondiale au cours du siècle à venir et, dans l'ensemble, ne rompent pas de façon radicale avec les tendances

Graphique 1-9

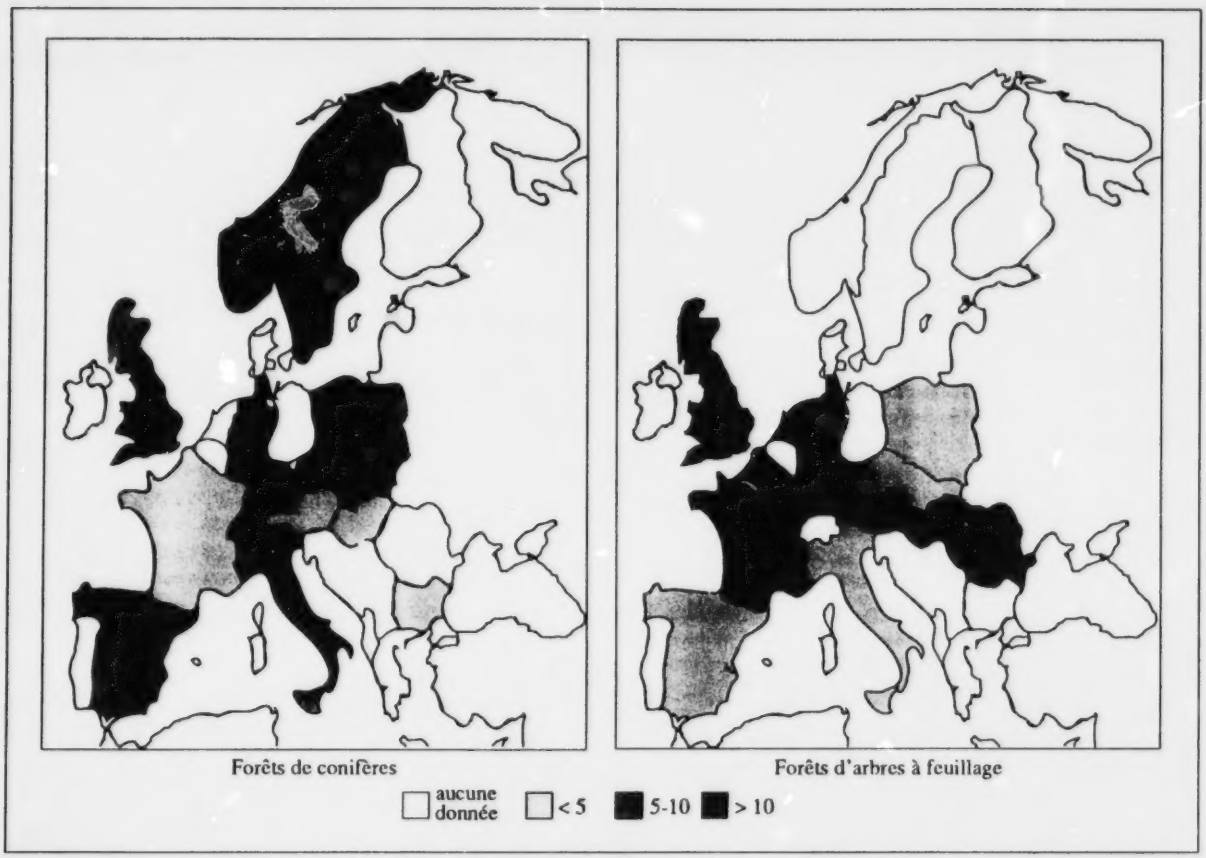
Réduction de l'ozone dans la stratosphère, 1985-2040



NOTE Divers scénarios des variations moyennes globales de la couche d'ozone selon une gamme de scénarios d'émissions de gaz susceptibles d'entraîner une réduction de l'ozone. Le scénario moyen « d » est analogue au scénario moyen du graphique 1-8; on y suppose le maintien de la tendance actuelle des émissions, de même que l'application du Protocole de Montréal sur les chlorofluorocarbones. Il existe une probabilité de 90 % que la véritable réduction soit à l'extérieur des limites correspondant aux scénarios extrêmes « a » et « g ».

SOURCE Hammitt et collab. [1987].

Dépérissement des forêts en Europe au milieu des années 80



NOTE Les cartes renferment des données de divers pays relatives au ratio du volume des forêts qui dépérissent au volume des arbres abattus chaque année. Ainsi, dans la catégorie intermédiaire, de 5 à 10 fois plus d'arbres présentent des signes de dépérissement que le nombre d'arbres abattus chaque année.

SOURCE Nilsson et Duinker [1987].

passées. Mais comme nous l'avons fait observer plus haut, le changement significatif se produit souvent en poussées soudaines ou discontinues. Par ailleurs, comme l'a soutenu le biologiste canadien C. S. Holling [1985], s'il n'existe pas un cadre d'anticipations ou de compréhension, ces changements soudains sont perçus comme des surprises – comme des catastrophes, des crises ou des occasions.

Les prévisions qui ne tiennent pas compte de l'élément de surprise sont donc des instruments nécessaires mais imparfaits utilisés dans les tentatives d'amélioration de la gestion des interactions à long terme entre les humains et leur milieu. Les analystes ont de la difficulté à proposer diverses options, non pas parce qu'ils ne sont pas conscients des insuffisances des prévisions ne faisant pas cas de l'élément surprise, mais plutôt parce qu'ils n'ont pas, selon les termes de Harvey Brooks [1986, p. 326] de Harvard,

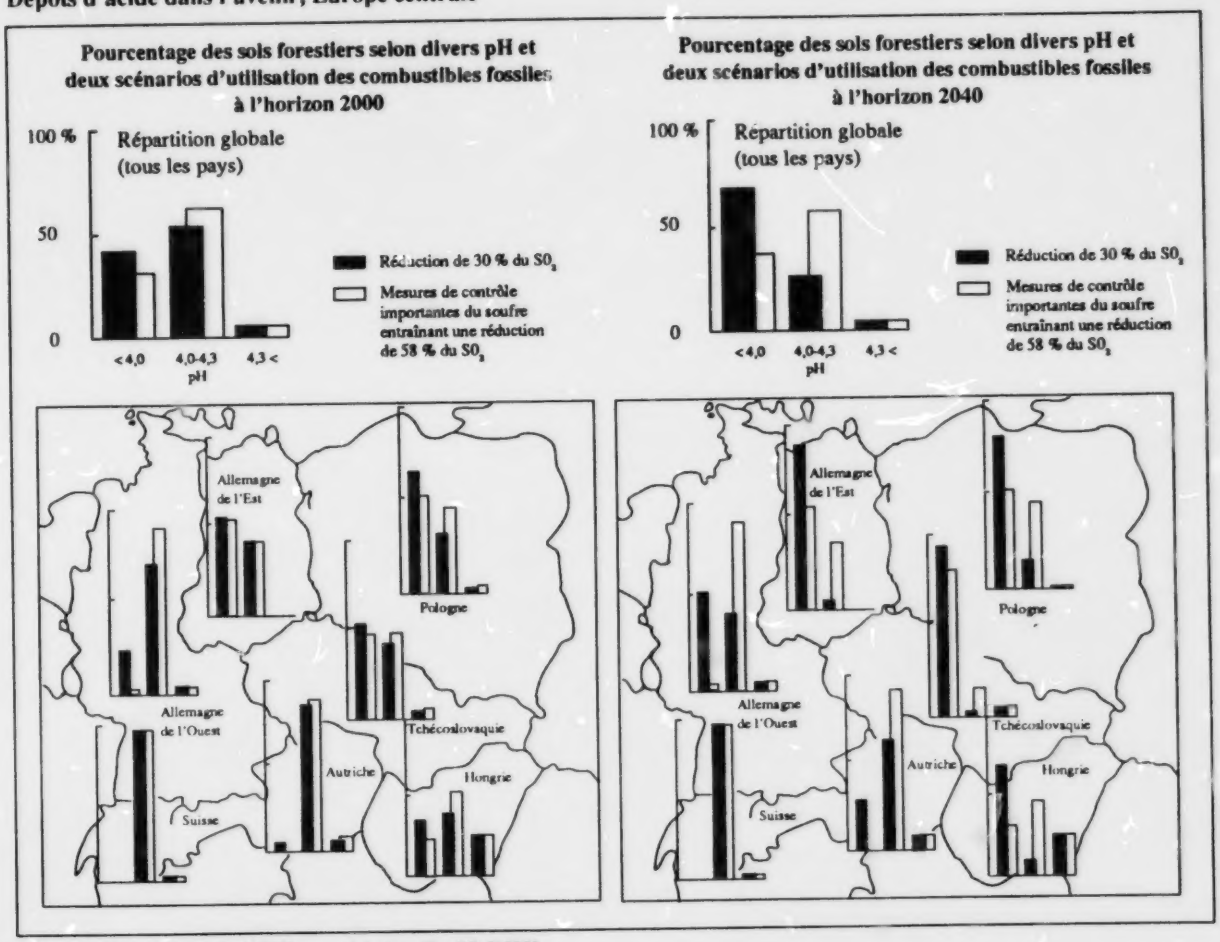
> [. . .] de méthodes pratiques pour traiter la discontinuité et les hasards. La multiplicité de surprises concevables est si grande et si hétérogène que l'analyste est incapable de décider par où commencer et finit plutôt par espérer qu'à long terme, les surprises et les discontinuités s'équilibreront et laisseront place à des tendances plus régulières qui pourront servir de base à des approximations raisonnables de l'avenir.

Mais dans la réalité, les choses sont loin de s'équilibrer. L'éminent historien W. H. McNeill [1978] a conclu ainsi son allocution à un colloque sur les ressources devant un avenir incertain :

> Je crois que la préoccupation des historiens à l'égard des catastrophes pourrait être utile pour les économistes, s'ils prennent la peine d'écouter. Les cas extrêmes, les ruptures, les interruptions soudaines de relations établies sur le marché, tous ces éléments ne font pas partie de la base de la théorie

Graphique 1-10

Dépôts d'acide dans l'avenir, Europe centrale



SOURCE Alcamo et collab. [1987], reproduit dans Hordijk [1988].

économique et sont, à mon avis, habituellement mis de côté par les analystes de la norme et de ses fluctuations, qui pensent en statisticiens. Mais les sociétés humaines constituent une espèce qui vit en équilibre, et les équilibres peuvent donner lieu à des catastrophes lorsque, dans certaines conditions limitatives particulières, de petits facteurs peuvent avoir des conséquences très importantes, souvent imprévues et souvent irréversibles. [. . .] En ma qualité d'historien qui examine l'évolution de l'humanité, qui a été fertile en catastrophes au fil des siècles, je me hasarde à recommander aux économistes d'accorder plus d'attention aux modèles de catastrophes, du moins lorsqu'ils se penchent sur le passé lointain et l'avenir à long terme.

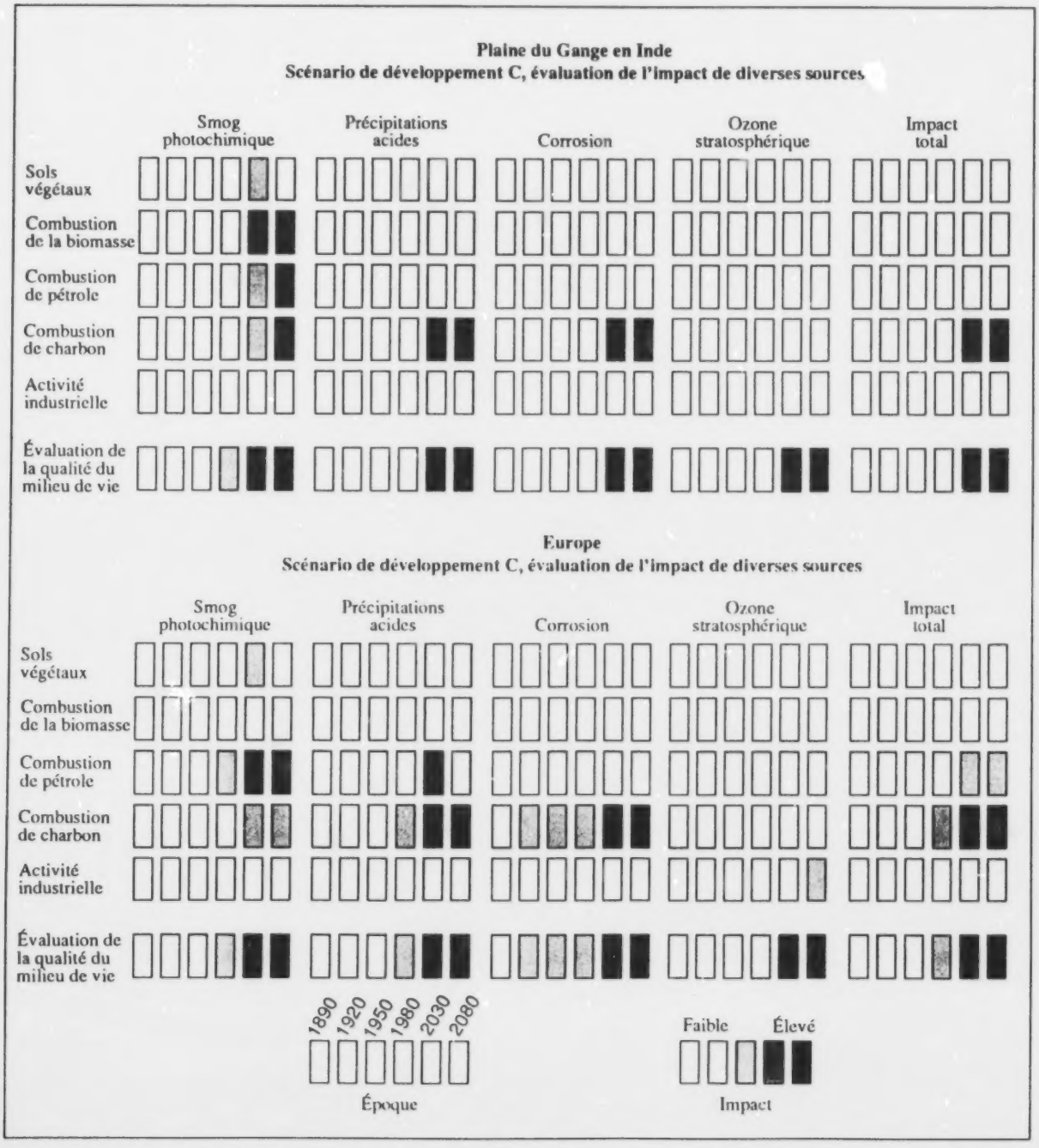
À l'approche du XXI[e] siècle, un défi fondamental pour le gestionnaire est donc de mettre au point les méthodes, les modèles et les concepts nécessaires pour réussir, au-delà des analyses ne tenant pas compte de l'élément de surprise, à traiter de façon plus réaliste les interactions complexes entre les gens, la technologie et l'environnement.

Approches pour l'étude de la surprise

Les théories sur les catastrophes et autres éléments semblables dont parle McNeill ont contribué de façon non négligeable à offrir un paradigme de rechange aux analyses n'intégrant pas un élément de surprise. Mais afin de dépasser les généralités vides de sens et les analogies vagues qui ont tellement gonflé la documentation sur les catastrophes, il s'imposerait de rassembler une grande quantité

Graphique 1-11

Sommaire d'une évaluation de l'évolution à long terme du changement écologique dans la plaine du Gange en Inde et en Europe, selon un scénario de la « vision traditionnelle » du maintien de la croissance démographique, du changement technique et des émissions polluantes, 1890-2080



SOURCE Darmstadter et collab. [1987]. L'organisation et la conception des tableaux synoptiques ont été faites sous la direction du coauteur de l'étude, Thomas Graedel, des laboratoires ATT-Bell.

d'études de cas bien détaillées, de formuler un ensemble de techniques spécifiques et de modèles explicatifs et de mettre au point une théorie fondamentale de la surprise.

À titre d'exemple de ce qui peut être fait empiriquement, Brooks [1986] a mis au point une « typologie des surprises portant sur la technologie, les institutions et le développement ». Il caractérise ainsi les types de surprises qui se produisent dans les systèmes sociotechniques :

- Des événements discontinus et inattendus, comme les chocs pétroliers de 1973 et 1979, l'accident du réacteur nucléaire de Three Mile Island, les coups d'État ou les révolutions, les grandes catastrophes naturelles et les guerres accidentelles.

- Des discontinuités dans les tendances à long terme, comme l'accélération des importations de pétrole des États-Unis de 1966 à 1973, l'apparition de la stagflation dans les pays de l'OCDE durant les années 70 et le déclin du ratio de la croissance de la consommation d'énergie à la croissance du PNB dans les pays de l'OCDE après 1973.

- L'émergence soudaine dans la conscience politique de nouveaux éléments d'information comme le rapport entre la production de fluorocarbones et l'ozone stratosphérique, la détérioration des forêts d'Europe centrale en raison, apparemment, de la pollution de l'air, la découverte de la technique de l'ADN recombinant et la découverte du cancer lié à l'amiante chez les travailleurs industriels.

Brooks a assemblé un grand nombre d'exemples dans chacune de ces catégories et a fait certaines démarches initiales pour formuler une théorie qui tient compte de leurs principales caractéristiques. De façon plus générale, Hagerstrand et Kates [1986] ont répertorié les techniques possibles suivantes pour construire des scénarios du changement futur qui laissent une large place à l'élément surprise :

- Esprit de contradiction : Comment les hypothèses excluant l'élément surprise peuvent-elles être changées ?

- Perception de la surprise par l'expert : Que sont les extrémités des distributions des tâches, des événements et des résultats pertinents ?

- Représentation : Compte tenu de l'incertitude de l'avenir, quelles séquences d'événements peuvent être utilisées pour l'atteindre ?

- Dynamique des systèmes : Comment les tendances actuelles et connues pourraient-elles, en raison de l'interaction qui existe, produire des résultats contraires à ceux qui sont pressentis ?

- Théorie des surprises : Existe-t-il des principes fondamentaux qui nous permettraient de comprendre les événements et les phénomènes imprévus ?

- Rétrodiction historique : Les germes des surprises futures sont-ils toujours présents en rétrospective et comment peut-on les reconnaître ?

Dans le reste de la présente section, nous résumons les résultats de deux efforts expérimentaux préliminaires visant à construire des scénarios tenant compte des surprises possibles. Dans le premier, nous avons employé un mélange des trois premières techniques présentées par Hagerstrand et Kates et nous avons mis l'accent sur le changement social. Dans le deuxième, nous avons adopté l'approche de la dynamique des systèmes afin d'explorer les surprises possibles au niveau de l'environnement. Cette section se termine par quelques conjectures sur les perspectives d'une théorie de la surprise. Il va sans dire que les résultats obtenus devraient être traités comme des points de départ pour la réflexion et l'analyse, et non comme des prédictions de ce qui a de bonnes chances de se produire.

Les surprises de Friibergh

Dans le cadre des efforts continus déployés par l'IIASA pour explorer et évaluer des approches adaptées à l'analyse de l'avenir du monde en faisant intervenir suffisamment l'élément surprise, un atelier a été organisé au Manoir Friibergh en Suède en 1986[13]. L'atelier réunissait des historiens, des naturalistes et des sociologues d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Afrique. Il avait pour objet la rédaction d'un certain nombre de « scénarios futurs » portant sur le siècle prochain, lesquels devaient différer sensiblement des visions traditionnelles que nous avons décrites plus haut. La méthode de base évaluée dans cet atelier consistait à examiner les visions traditionnelles, à postuler ensuite une série d'états du monde en 2075 suffisamment différents de la vision traditionnelle pour être jugés « étonnants » ou improbables par les participants à l'atelier et, enfin, à tenter de construire des séquences d'événements plausibles reliant ces avenirs improbables au monde d'aujourd'hui. Les participants ont cherché à rendre chacun des événements de ces séquences aussi plausibles que possible, en vue de découvrir dans quelle mesure un siècle surprenant pourrait être le produit d'une séquence de jours et d'années relativement peu surprenants. Des groupes de travail indépendants ont rédigé leurs propres « scénarios futurs » pour chacun des postulats d'état du monde en 2075. On a alors comparé les résultats, on les a critiqués et on a construit une histoire composite. L'exercice avait une perspective mondiale, mais on y accordait une attention particulière à l'évolution de l'Europe et du sous-continent indien.

Dans l'espace dont je dispose ici, je ne peux que donner un résumé de deux des scénarios de Friibergh. Malheureusement, ces résumés ne comprennent pas les riches narrations

contextuelles qui donnent aux scénarios originaux une qualité de vraisemblance et d'intérêt – exemple de la tension entre la narration et les chiffres dont nous avons fait état plus haut. Il peut toutefois valoir la peine de souligner que la plupart des universitaires normalement sérieux et sceptiques qui ont participé à l'exercice de Friibergh sont ressortis convaincus (par le processus de construction de ces scénarios) que les scénarios futurs qu'ils ont construits étaient étonnamment convaincants dans leur dynamique et dans leur logique internes. On peut en conclure que pour que se réalisent des mondes comme ceux que nous allons décrire, qui sont si différents de ceux que nous imaginons actuellement, il suffit d'à peine plus qu'une tendance persistante dans les événements. En d'autres termes, des avenirs très surprenants se sont révélés étonnamment faciles à concevoir. Comme le confirment d'autres travaux en analyse des scénarios et en jeux de guerre [Brewer, 1986], le sens de cette conclusion pour les exercices de réflexion large sur le XXI^{e} siècle est discutable, mais probablement important.

Friibergh 1 – « Le grand déplacement »

Le leitmotiv du premier scénario de changement mondial élaboré à Friibergh est un déplacement du centre de l'économie mondiale vers l'Asie du Sud et de l'Est. Un certain nombre de facteurs ont contribué au renversement des rapports entre le centre et la périphérie au XX^{e} siècle. L'un a été un « déclin noble » de l'Europe et de l'Amérique causé par le fait que les nations, les groupes ethniques et les personnes étaient de moins en moins prêts à regarder au-delà des gains à court terme dans le domaine du bien-être matériel et de la sécurité économique. L'incapacité qui en a résulté à mettre sur pied les nouvelles structures sociales et économiques qu'exigeait le XXI^{e} siècle s'est traduite dans l'écroulement de l'expérience de l'Europe de 1992 et par la nature transitoire de l'ère Gorbatchev en Union soviétique. La guerre froide n'a pas vraiment été résolue, mais a plutôt perdu sa pertinence, car elle est devenue insignifiante par rapport aux problèmes internes des anciennes superpuissances.

Par contre, l'Inde, la Chine et leurs voisins sont au XXI^{e} siècle des sociétés en pleine expansion, de plus en plus dynamiques et qui réussissent à résoudre nombre des problèmes auxquels ils font face. Cette évolution est en partie attribuable à une situation internationale avantageuse mais a résulté en grande partie d'actions politiques et d'innovations sociales radicales prises à l'échelle nationale et régionale. Une nouvelle synthèse sociale vigoureuse des approches les plus fructueuses qui avaient été élaborées au XX^{e} siècle dans le domaine de l'organisation du travail ainsi que les valeurs religieuses et communautaires traditionnelles de la région sont apparues. Cette combinaison de facteurs a réussi à guider le développement, à mobiliser les masses et à maintenir les tensions sociales dans des limites telles que les gouvernements centraux autoritaires mais pragmatiques de la région sont en mesure de les gérer. Même la grande calamité de la période – la perte d'une bonne partie de la côte du Bangladesh par suite de l'élévation du niveau de la mer – a eu pour effet à long terme de diminuer les luttes de pouvoir locales et de promouvoir l'intégration de la région.

On trouvera au tableau 1-2 et au graphique 1-12 certains résultats quantitatifs de cette évolution. En 2075, ce monde à l'envers avait une population d'environ 8 milliards de personnes. La croissance de la population s'est en grande partie stabilisée avec le relèvement radical du niveau de vie en Asie du Sud et de l'Est. La consommation d'énergie et la production agricole mondiales ont aussi augmenté beaucoup moins que dans les visions traditionnelles de la fin du XX^{e} siècle. Selon la plupart des mesures significatives, l'écart entre le nord et le sud a diminué de façon spectaculaire.

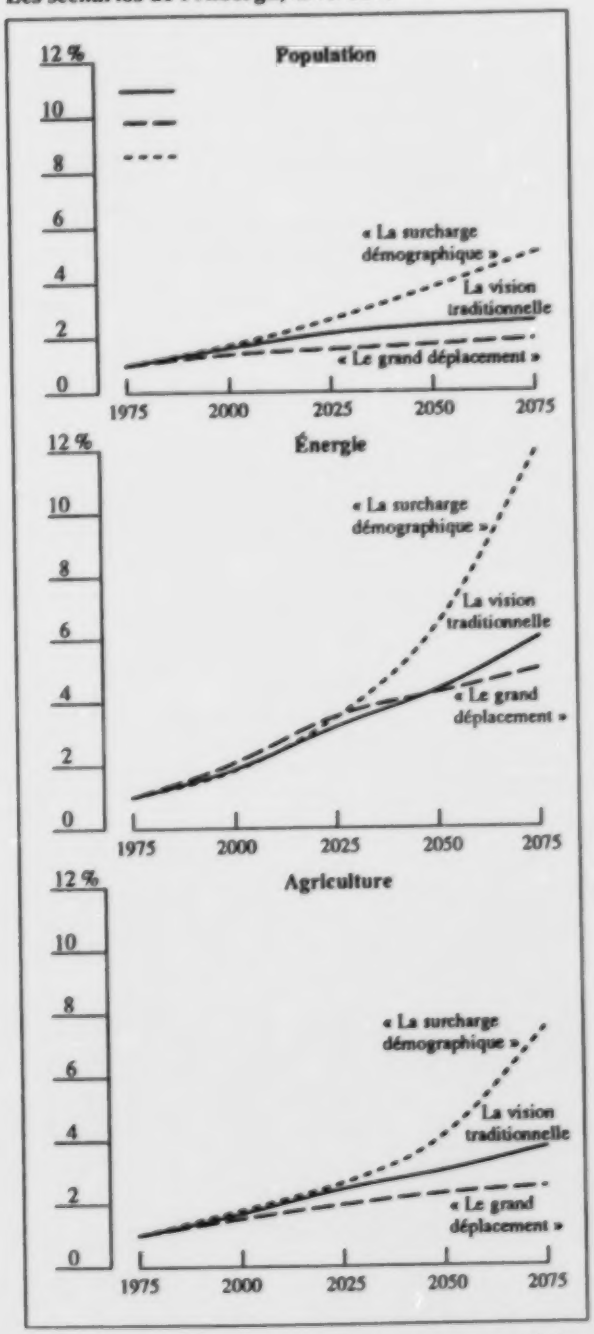
Friibergh 2 – « La surcharge démographique »

Dans ce scénario, la diminution des taux de croissance de la population mondiale qui ont tellement influencé les prévisions de la fin du XX^{e} siècle s'est révélée être une anomalie passagère et locale. En 2075, 20 milliards de personnes vivent sur la planète. Divers facteurs ont contribué à l'échec des efforts de limitation de la population du XX^{e} siècle, dont la concurrence des groupes ethniques à l'intérieur des pays et le renversement explicite des politiques de croissance lente de la Chine. L'élément le plus spectaculaire a toutefois été une réaction d'hostilité – alimentée par des soupçons d'un génocide intentionnel – à la découverte tardive qu'un contraceptif masculin largement distribué dans le Tiers-Monde au début du XXI^{e} siècle entraînait une stérilité non pas temporaire, mais permanente, chez les hommes travaillant dans des régions tropicales où la chaleur est particulièrement forte.

À la surprise de beaucoup, toutefois, la croissance technologique et économique a été stimulée, plutôt que ralentie, par la croissance démographique. Le progrès rapide – mais graduel plutôt que soudain – des technologies de l'énergie solaire et du génie biologique a été crucial. À la fin du siècle, la plupart des gens vivent aussi bien que l'on avait envisagé dans les visions traditionnelles faites 100 ans plus tôt et selon lesquelles la densité de la population diminuerait de moitié (voir le tableau 1-2 et le graphique 1-12).

Graphique 1-12

Les scénarios de Friibergh, 1975-2075



NOTE Le graphique représente l'augmentation en pourcentage de la population, de la consommation d'énergie et de la production agricole mondiales selon les deux scénarios de Friibergh, « le grand déplacement » et la « surcharge démographique » décrits dans le texte.

SOURCE Anderberg [1988].

La « surcharge démographique » a entraîné deux grandes tensions pour les systèmes écologiques et sociaux. Mais le monde du milieu du XXI[e] siècle a néanmoins gardé une certaine cohésion grâce à un système accordant une forte autonomie ethnique au niveau local et à un « nouvel ordre international » fait d'institutions non gouvernementales qui coordonnent les mesures économiques et de protection de l'environnement à l'échelle mondiale. Les organisations religieuses et commerciales transnationales ont joué un rôle central dans ce système et les États-nations ont assumé de plus en plus des fonctions symboliques et des fonctions de sécurité. Il y a eu beaucoup de migrations dans ce monde surpeuplé, particulièrement vers les zones peu habitées comme la Sibérie, l'Amazonie et, après l'élimination de la mouche tsé-tsé et de diverses maladies transmises par l'eau, une bonne partie de l'Afrique centrale. Après une période de mesures inefficaces, bien que draconiennes, pour réglementer les déplacements des personnes, les États ont toutefois aussi relégué cette fonction à des mécanismes non gouvernementaux et au marché.

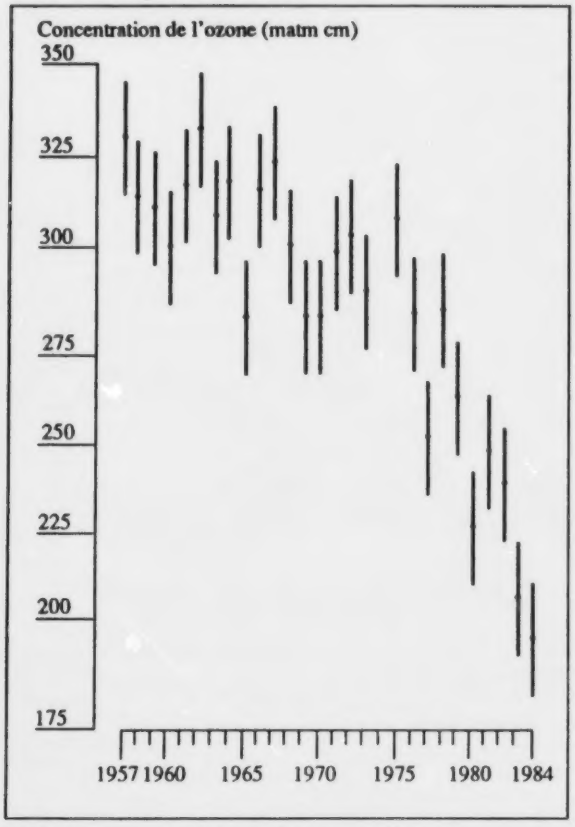
Les surprises de Laxenburg

La possibilité d'un changement écologique soudain et inattendu à une grande échelle est maintenant envisagée sérieusement en sciences naturelles, ne serait-ce qu'à cause de l'apparition, tout à fait inexplicable, au cours de la dernière décennie du trou dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique (graphique 1-13) et de la dégénérescence rapide des forêts dans certaines régions d'Europe. Les possibilités d'élévation catastrophique du niveau de la mer associées à l'écroulement de la couche de glace de l'ouest de l'Antarctique ainsi que de réarrangements rapides de la circulation et du climat océaniques de l'Atlantique Nord ont aussi reçu beaucoup d'attention du public. Néanmoins, aucune étude systématique des surprises écologiques qui ne sont pas impossibles n'a été entreprise jusqu'ici.

Bien que le changement écologique n'ait pas été absent des scénarios de Friibergh, les méthodes utilisées dans les expériences de Friibergh ne visaient pas l'utilisation d'une compréhension profonde des sources possibles de changements soudains ou discontinus dans le milieu naturel. Il y a donc eu un deuxième atelier, cette fois à l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués, à Laxenburg (Autriche), pour dégager une série de surprises écologiques qui ne sont pas impossibles au XXI[e] siècle. Les participants venaient des milieux de l'écologie, de l'océanographie, de la chimie atmosphérique et de la climatologie. L'exercice était basé, d'une part, sur des documents historiques de changements soudains qui se sont déjà produits et qui pourraient donc se reproduire et, d'autre part, sur la

Graphique 1-13

Réduction de l'ozone au-dessus de l'Antarctique, 1957-1984[1]



1 Moyenne mensuelle de la quantité d'ozone à Halley Bay en octobre au cours des années 1957 à 1984 inclusivement.

SOURCE U.S. National Aeronautics and Space Administration [1986].

compréhension de processus de causalité qui pourraient, par interaction, produire des résultats inattendus. Comme dans le cas des expériences de Friibergh, l'objectif n'était pas de prédire ce qui est probable, mais plutôt d'étendre les perceptions de ce qui n'est pas impossible[14].

Encore une fois, les contraintes d'espace du présent exposé ne me permettent que de résumer quelques-uns des résultats de Laxenburg. Il y manquera à la fois le cachet d'aventure qui a imprégné cet effort commun visant à élaborer d'autres options pour l'inconnu, ainsi que les analyses critiques détaillées qui font que ces exercices particuliers d'imagination sont plus que de la science-fiction de divertissement. Fait plus important, je ne sais comment communiquer l'impression de nombreux participants qui ont senti qu'ils travaillaient sur quelque chose que les gens sérieux devaient comprendre et qu'il était indécent pour des experts sérieux d'étudier. Le fait que le groupe était disposé à entreprendre l'expérience malgré cette tension est réconfortant.

Laxenburg 1 – Incendies de forêts en Amazonie[15]

L'événement central du premier scénario de Laxenburg a été une série d'incendies catastrophiques qui se sont produits dans le bassin de l'Amazone au milieu du XXI^{e} siècle; ces incendies étaient semblables à ceux qui avaient ravagé Bornéo dans les années 80, mais ils étaient beaucoup plus étendus. Fait étonnant, toutefois, la forêt qui a repoussé à la suite de ces incendies n'était pas la forêt pluviale humide de l'Amazonie classique, mais une surface ouverte, bien boisée, où l'on enregistre des périodes sèches annuelles et qui est contrôlée par des incendies périodiques. Dans les années ultérieures, ce territoire boisé entretenu par une technique d'incendie a rapidement gagné du terrain sur la forêt pluvieuse restante, n'en laissant que des pans isolés à la fin du siècle.

Avec le recul, on voit que la manière dont s'est effectuée la disparition de la forêt amazonienne semble raisonnablement claire. Aucun processus inconnu des scientifiques de la fin du XX^{e} siècle n'est intervenu; c'est plutôt l'interaction systémique peu probable mais tout à fait plausible de plusieurs processus qui a entraîné cette évolution. Depuis la fin du XX^{e} siècle, on savait qu'environ la moitié des deux à trois mètres de pluie qui tombent dans le bassin de l'Amazone chaque année était recyclée de façon interne par les canaux d'évapotranspiration rapide fournis par la forêt. Ce recyclage interne atténuait de façon sensible le caractère saisonnier de la disponibilité de l'eau dans le système amazonien. On savait depuis longtemps qu'il était théoriquement possible qu'une telle boucle de rétroaction positive entre la quantité de pluie et l'immense superficie de végétation tropicale qu'elle soutenait pouvait être perturbée, ce qui aurait des conséquences imprévisibles. L'hypothèse fondamentale était que certains processus externes pourraient entraîner une réduction de la vapeur d'eau disponible dans le système. La pluie totale diminuerait alors, l'effet-tampon de la forêt subirait des effets négatifs et le caractère saisonnier de la disponibilité de l'eau s'accentuerait. Ces changements auraient une rétroaction sur eux-mêmes, modifieraient de plus en plus le système forestier, recycleraient de moins en moins d'eau et augmenteraient les tensions pendant les périodes de plus en plus rigoureuses de la sécheresse annuelle. Tôt ou tard, on atteindrait un point critique où un certain nombre d'événements pourraient déclencher une transition soudaine vers un système de végétation radicalement différent, qui recyclerait une bien moins grande partie de l'eau de la région.

En fait, deux processus d'origine humaine ont préparé la voie à l'effondrement de l'Amazonie, l'un mondial, l'autre régional. À l'échelle mondiale, le lent réchauffement du climat résultant de l'effet de serre a entraîné l'intensification du cycle hydrologique global. Certes, il tombait plus de pluie en Amazonie qu'à l'heure actuelle, mais les précipitations étaient plus fréquentes et moins abondantes. Ce phénomène a accru le problème de l'eau dans les forêts, particulièrement pendant la saison sèche. À ce problème de dimension mondiale se sont ajoutés les effets régionaux du déboisement et la diminution de la capacité du bassin à recycler l'eau qui en a résulté. Une fois le terrain préparé par cette tension croissante sur les boucles de rétraction positive du système hydrologique de l'Amazonie, ce n'était qu'une question de temps avant qu'un événement déclenche un changement catastrophique. Comme ce fut le cas à Bornéo dans les années 80, cet événement détonateur a été un incendie massif, probablement favorisé par des périodes aiguës de sécheresse qui sont depuis des siècles associées au *El Nino* périodique, c'est-à-dire l'oscillation de températures océaniques dans le sud [Malingreau et collab., 1985]. Ces incendies ont suffisamment perturbé la capacité de recyclage d'eau de la forêt pour que les nouveaux arbres poussent dans des conditions de sécheresse beaucoup plus rigoureuses que les anciens. Comme dans de nombreuses autres régions du monde, cette forêt relativement sèche, une fois établie, était stable et soutenait les incendies périodiques qui assuraient sa propre régénération[16]. Ce changement soudain, catastrophique et irréversible de la forêt tropicale amazonienne d'aujourd'hui en une forêt amazonienne à incendies beaucoup moins diverse et productive a donné lieu en fin de compte à la disparition d'une partie importante de la diversité biologique de l'hémisphère occidental et à la conversion d'un écosystème humide et hautement productif en une zone de sécheresses périodiques et dont la capacité de charge aura diminué.

Laxenburg 2 – Dégradation de la troposphère[17]

À la fin du XX[e] siècle, les fortes concentrations d'ozone troposphériques sont devenues des phénomènes chroniques dans les zones urbaines industrialisées, avec des périodes aiguës occasionnelles sur de grandes régions. Au début du XXI[e] siècle, ces poches de concentrations élevées ont culminé en un phénomène chronique et continental de problèmes d'ozone dans une bonne partie du monde développé et en développement. En 2025, les concentrations d'ozone moyennes dans de nombreuses régions rurales équivalaient aux concentrations des pires mois de la vallée de la Ruhr ou de Los Angeles dans les années 80. Le syndrome complexe de dégradation atmosphérique qui a accompagné ces changements s'est accéléré pendant le reste du siècle, malgré certains succès marqués dans la réglementation de certains polluants en particulier. Les dommages cumulatifs à la santé humaine, aux cultures, aux forêts et au développement en général ont dépassé par leur ampleur tout ce qui s'était vu au XX[e] siècle.

Encore une fois, on peut affirmer avec le recul que la façon dont des interactions inattendues entre des processus compris individuellement se sont combinées pour produire une rapide transformation de la chimie troposphérique mondiale est assez claire. Les éléments centraux de cette transformation se seront révélés être le méthane, les oxydes d'azote et des radicaux hydroxyles. Les radicaux hydroxyles sont des « nettoyants » extrêmement rares mais extrêmement efficaces qui enlèvent de l'atmosphère toute une gamme de produits chimiques nocifs, dont l'oxyde de carbone, les hydrocarbures et certains des composés sulfureux que l'on retrouve dans les pluies acides. Le méthane (CH_4) a augmenté à un taux d'environ 1 % durant une bonne partie du XX[e] siècle. La sagesse populaire de l'époque attribuait cette augmentation à l'accroissement de la culture du riz et aux ruminants et, dans une moindre mesure, aux émissions directes des activités de cokéfaction industrielle et de production de combustibles fossiles (fuites de filons de charbon et transport de gaz ainsi que torchage du gaz). Dans l'air propre, le méthane est transformé par oxydation en gaz carbonique, consommant à la fois dans le processus l'ozone et le radical hydroxyle. Dans l'air pollué par des niveaux élevés d'oxyde d'azote, toutefois, l'oxydation du méthane se fait par un cheminement différent qui dégage dans l'atmosphère à la fois le radical hydroxyle et l'ozone.

Au début du XXI[e] siècle, la concentration de méthane dans l'atmosphère a augmenté à un rythme de plus en plus rapide. Outre les sources connues déjà mentionnées, cette accélération est attribuable à l'augmentation inattendue des dégagements de méthane de la toundra canadienne et sibérienne. (Il s'est trouvé que ces régions normalement improductives étaient fertilisées par le transport à long terme de composés d'oxydes d'azote provenant des régions industrialisées de l'hémisphère nord, ce qui a fait augmenter leur production de méthane.) Dans l'air relativement propre des régions équatoriales et de l'hémisphère sud, l'oxydation de quantités accrues de méthane a épuisé les radicaux hydroxyles disponibles. Les latitudes septentrionales polluées se sont donc retrouvées, avec leur contexte chimique producteur d'hydroxyles, le principal emplacement de l'oxydation du méthane. Parallèlement, toutefois, de fortes concentrations d'oxydes d'azote dans ces latitudes ont assuré une importante production nette d'ozone dans presque toutes les régions habitées de l'hémisphère nord. Dès la fin du premier quart du siècle, la diminution des concentrations d'hydroxyles dans les latitudes inférieures et

méridionales, combinée avec l'accroissement de la combustion de la biomasse et de l'activité industrielle de ces mêmes régions, a permis une accumulation d'oxydes d'azote. Ceux-ci ont fini par atteindre le seuil de concentration au-delà duquel l'oxydation du méthane entraîne une production nette d'ozone; les concentrations d'ozone ont donc commencé à augmenter même dans ces régions relativement propres. Le dernier élément qui a contribué à ce scénario a été la nouvelle accélération des dégagements de méthane des latitudes septentrionales qui a commencé vers le milieu du siècle en réaction au réchauffement du climat. (Cette réaction a été entraînée, d'une part, par la productivité de la toundra et, d'autre part, par le dégagement de clathrates de méthane antérieurement congelés du fond de l'océan Arctique.) Ce dégagement de méthane a déclenché une rétroaction positive, c'est-à-dire que l'augmentation de la température a engendré un accroissement de la production de méthane qui, à son tour, a fait grimper davantage le baromètre; cela a eu comme effet secondaire de débiter encore plus d'ozone dans la troposphère.

Vers une compréhension générale de l'élément de surprise ?

On pourrait produire encore indéfiniment des scénarios surprenants du type de ceux que nous venons de résumer. Même si un tel exercice ne manquerait pas d'apporter un contrepoids utile à la vision traditionnelle qui restreint si souvent nos perspectives sur l'avenir, nous avons grandement besoin d'un traitement systématique, d'une part, de la nature et des origines du changement soudain qui affecte les systèmes complexes et, d'autre part, des réactions sociales de surprise.

Au début des travaux visant à élaborer une telle théorie de l'élément de surprise, Holling [1986] a souligné l'importance critique des processus qui se déroulent à des échelles chronologiques multiples. Il soutient en particulier que le changement soudain d'une ou de plusieurs variables « rapides » (par exemple, la partie de l'eau recirculée ou les niveaux d'ozone dans les scénarios de Laxenburg que nous venons de décrire) peut souvent être interprété comme une conséquence des modifications particulières de la structure sous-jacente du système qui résulte du changement continu d'une ou plusieurs variables « lentes » (le déboisement ou l'augmentation du méthane, dans les exemples). Ailleurs, Holling [1973 et 1986] a résumé une somme importante de travaux empiriques sur les caractéristiques clés des systèmes écologiques qui connaissent des changements soudains. Je paraphrase ici ses conclusions :

- Il peut y avoir un certain nombre d'équilibres localement stables et de zones de stabilité autour de ces équilibres en raison de l'existence de processus non linéaires significatifs au sein du système.

- Des sauts soudains entre des zones de stabilité peuvent être déclenchés par des événements exogènes. La taille de ces zones constitue une mesure de la sensibilité à de tels événements.

- Les zones de stabilité elles-mêmes s'étendent, diminuent et disparaissent en réaction à des changements dans les variables lentes et, de façon assez indépendante des événements exogènes, obligent le système à se déplacer entre ces zones.

- Diverses échelles de variabilité émergent des détails du système. Il peut y avoir des conditions d'équilibre faibles avec plus de variabilité. Il peut aussi y avoir un déséquilibre dynamique dans lequel il n'y a aucune condition mondiale d'équilibre et où le système se déplace de façon catastrophique entre les zones de stabilité. Enfin, il existe la possibilité d'un comportement chaotique.

- Le changement soudain constitue donc une propriété intégrale du système. Pendant de longues périodes, le changement est graduel et le comportement soudain est inhibé. On en arrive toutefois tôt ou tard à des conditions où un saut soudain devient de plus en plus probable et, ultimement, inévitable.

L'utilité potentielle de l'approche de Holling pour des systèmes complexes d'interactions entre des gens et leur milieu peut être illustrée par les débats actuels sur les effets de la variabilité et du changement climatique sur la société. Parry [1986] a décrit le problème de la façon suivante :

> Par exemple, quelles ont été les véritables « causes » de la crise du Sahel [...] la sécheresse météorologique ou la vulnérabilité accrue attribuable à une évolution économique et politique insensible à un environnement qui a toujours été marqué par le changement ?

Il indique toutefois un moyen de résoudre ce problème en faisant une distinction

> entre les conditions nécessaires et les conditions suffisantes d'un événement possible. Il est probable que la vulnérabilité accrue ait constitué une condition nécessaire (ou préalable) au désastre du Sahel; sans cette vulnérabilité, le système économique aurait pu mieux résister à la sécheresse. Ce n'était toutefois pas une condition suffisante, car il fallait un autre événement [...] pour déclencher le phénomène.

Dans le cadre conceptuel présenté par Holling, les événements économiques et politiques « nécessaires » semblent

donc jouer le rôle de mise en place des variables lentes. La sécheresse est peut-être l'élément exogène qui a déclenché l'événement. Et la famine qui a suivi constitue le changement soudain auquel la société, faute d'une grille d'analyse suffisante, réagit avec surprise.

Il reste à voir si cette approche du changement soudain peut contribuer à la mise au point d'outils et à la compréhension qui seront utiles dans la gestion des interactions entre la population, la technologie et l'environnement. Elle permet toutefois au moins d'attirer l'attention sur le besoin d'évaluer, de façon beaucoup plus systématique qu'on l'a fait jusqu'ici, ces processus à « variables lentes » qui pourraient contribuer de façon significative à engendrer les interactions entre les gens et leur environnement. Dans la dernière section du présent document, je montre comment notre nouvelle compréhension de l'élément de surprise pourrait être utilisée pour améliorer la gestion de l'interaction entre les gens, la technologie et l'environnement.

La pratique de l'avenir

Dans le présent exposé, tout comme dans les autres travaux de la conférence Perspective 2000, nous avons essayé d'esquisser une vaste gamme de scénarios qui ne sont pas impossibles et auxquels l'humanité pourrait faire face au XXI[e] siècle. Un nombre infini d'autres perceptions est sûrement possible, chacun mettant l'accent sur une série différente d'acteurs, d'interactions et d'incertitudes. Le défi central ne consiste toutefois pas à décrire ou à classer de façon exhaustive toutes ces options. Il consiste plutôt à mettre au point des compétences en gestion qui nous aideront à faire face à la vaste gamme de situations d'urgence envisagées, compétences qui nous aideront à exploiter les occasions imprévues de l'avenir à notre avantage et à contenir les dangers imprévus de l'avenir à l'intérieur de limites tolérables. Cette tâche peut sans aucun doute être facilitée par beaucoup de calculs et d'analyses. Mais il y a une limite à l'amélioration que l'on peut attendre d'études théoriques séparées des conditions effectives d'utilisation. Par ailleurs, aucun outil ni concept de gestion n'a de valeur indépendante des compétences de son utilisateur, lesquelles ne peuvent être acquises que par une pratique longue et continue. Si nous voulons que les perceptions présentées ici débouchent sur des éléments utiles pour les sociétés, ces dernières doivent trouver des façons de les utiliser. Ce n'est que par de tels exercices d'application que l'on peut sentir de façon réaliste comment les diverses politiques et stratégies de gestion peuvent être le mieux appliquées, quels sont leurs forces et leurs limites effectives et sous quels rapports elles peuvent être le mieux améliorées[18].

À quoi pourraient ressembler de tels exercices ? Quelles compétences doivent-ils contribuer à développer ? Comment pourraient-ils offrir des possibilités d'appliquer et de mettre à l'essai notre compréhension incomplète de l'évolution du cadre physique du monde et des politiques possibles en réaction à cette évolution ?

La nécessité de la pratique

Réaliser des expériences avec la terre elle-même comporte évidemment des inconvénients. Les scientifiques peuvent certes considérer le rejet par l'homme de dioxyde de carbone dans l'atmosphère comme « une grande expérience géophysique », mais les résultats de cette expérience pourraient venir un peu trop tard pour être utiles aux personnes qui vivent dans le laboratoire. La solution de rechange évidente qui consiste à faire des expériences sur divers modèles mathématiques de la terre laisse elle aussi beaucoup à désirer. Toute idée servant à prédire avec confiance les conséquences pratiques de diverses options de réaction ne résiste pas devant l'échelle et la complexité paralysantes des interactions actuelles entre les gens, la technologie et l'environnement, ainsi que les incertitudes profondes dont est encore marquée notre compréhension scientifique de ces interactions. En outre, même dans des contextes plus simples, des modèles formels n'ont généralement pas permis une collaboration étroite entre les scientifiques, la classe politique et la population en général; cette interaction constituera un aspect extrêmement important de l'apprentissage social qui sera nécessaire pour faire face au changement au cours du XXI[e] siècle.

Nous avons grandement besoin de moyens plus utiles d'expérimenter la manière de faire face à des interactions complexes entre l'environnement et la société. L'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués a consacré beaucoup d'attention à ces besoins au cours des cinq dernières années dans le cadre d'un programme expérimental. À la suite d'un examen et d'une évaluation approfondis de l'expérience de diverses approches possibles [Brewer, 1986; Meadows et Robinson, 1985], les travaux de l'IIASA ont permis la mise au point d'un programme d'« exercices d'élaboration de politiques », c'est-à-dire des efforts organisés qui réunissent des planificateurs, des scientifiques et des technologues qui apprennent à rédiger des « scénarios futurs » d'interactions plausibles entre les activités de développement des sociétés et l'environnement planétaire [Toth, 1987]. Des expériences ont été menées sur des problèmes d'interaction à long terme entre le développement et l'environnement en Europe et sur les conséquences que le dépérissement des forêts européennes causé par la pollution a sur l'industrie mondiale des produits forestiers. On prévoit d'autres expériences qui porteront sur les politiques de gestion du changement climatique. Nous

résumons maintenant certaines des conclusions et des perspectives provisoires issues de ces travaux.

Exercices et jeux politiques

Les exercices d'élaboration de politiques sont dérivés d'approches mises au point en fonction de la planification stratégique politico-militaire de la fin des années 50 et du début des années 60 [Goldhamer et Speier, 1959]. À cette époque, l'expérience avait démontré que les modèles formels ne rendaient pas compte des imprévus, des facteurs inquantifiables et de la richesse « contextuelle », qui semblait essentielle aux grandes lignes de l'évolution politique des grandes puissances de 1955 à 1965. Les modèles avaient aussi tendance à renforcer plutôt qu'à réduire les barrières entre les analystes et les praticiens de la stratégie politique et militaire. En essayant de concevoir des approches intégrées plus utiles, Herbert Goldhamer, de la Rand Corporation, s'est rendu compte que le problème était semblable à celui auquel font face les historiens. Il devait rédiger une « histoire future » pour éclaircir ses idées sur les motifs et les influences qui agissent sur le comportement des grandes puissances, de leurs dirigeants et d'autres éléments de la réalité politique [Brewer et Shubik, 1979, p. 101; Allen, 1987].

La méthode mise au point par Goldhamer et ses collègues pour rédiger ces histoires futures a reçu le nom de « jeux politiques ». Des équipes de participants humains (et non des ordinateurs) devaient s'attaquer à des scénarios de problèmes généralement réalistes et devaient préparer des réactions tant aux scénarios qu'aux actions des autres équipes. Le rôle de la « nature », qui détermine l'impact des actions des équipes sur les conditions du jeu, l'injection d'événements inattendus, l'introduction de contraintes portant sur la réaction permise et ainsi de suite, était joué par l'équipe de contrôle responsable de l'organisation de l'exercice[19].

Brewer [1986] a décrit quatre questions difficiles qui échappaient aux autres instruments d'analyse ou qui dépassaient leur capacité et qui ont été explorées dans les premiers exercices politiques. Ces questions ressemblent à un tel point à celles auxquelles nous devons répondre pour apprendre à faire face aux interactions des gens, des technologies et de l'environnement à l'échelle mondiale, qu'il vaut la peine de les citer ici :

- Quelles options politiques pourrait-on imaginer à la lumière des situations conflictuelles décrites ? Quelles seraient les conséquences probables de chacune ?

- Serait-il possible de favoriser l'esprit d'invention politique des dirigeants en leur faisant jouer leurs rôles dans le cadre contrôlé d'un jeu ? La qualité des idées politiques ainsi suscitées serait-elle aussi bonne ou meilleure que celle que l'on obtient par les moyens classiques ?

- Le jeu pourra-t-il permettre de déterminer des thèmes ou des questions particulièrement importants mais mal compris et qui pourraient être mieux étudiés et ultimement résolus ? Quelles découvertes permet ce type d'analyse mais non d'autres genres d'analyse ?

- Est-ce que le jeu pourrait sensibiliser les dirigeants consciencieux pour qu'ils prennent des décisions plus réalistes, particulièrement en fonction des conséquences probables sur la vie politique et sur l'élaboration des politiques ?

Scénarios futurs du changement mondial

L'expérience acquise avec les jeux politiques a indiqué que l'on pourrait répondre à chacune des questions précédentes par « oui, mais seulement dans des conditions favorables » [Brown et Paxson, 1975; Brewer et Shubik, 1979]. La même expérience a donné lieu à plusieurs autres conclusions selon lesquelles les exercices politiques pourraient servir à mettre au point des exercices d'élaboration de politiques afin de simuler les réactions sociales au problème du dioxyde de carbone et à d'autres problèmes écologiques. Nous résumons maintenant plusieurs des liens potentiels les plus importants entre les exercices dans le domaine politique et les exercices portant sur le domaine plus large des politiques sociales et écologiques.

- Les jeux politiques se sont révélés plus efficaces que les autres approches dans l'étude des processus dynamiques mal compris et des interactions institutionnelles et dans l'ouverture de la participation à de nombreux intervenants avec des perspectives différentes et des compétences particulières, sur une base continue dans le temps [Brewer, 1986]. Le besoin de tenir compte d'un grand nombre de perspectives politiques et écologiques dans les efforts pour apprendre à réagir de façon efficace au changement mondial est un élément central du projet Perspective 2000. De même, il est inutile d'insister sur notre mauvaise compréhension des processus environnementaux et des réactions institutionnelles à long terme et à grande échelle.

- « La sélection de spécialistes compétents pour participer à l'exercice politique s'est révélée d'une importance cruciale. Cette situation est semblable à celle que l'on retrouve au jeu d'échecs ou dans d'autres jeux, où les joueurs de moindre calibre ont tendance à renforcer leurs mauvaises habitudes plutôt qu'à améliorer leur jeu ou à y apporter plus d'imagination » [Brewer et Shubik, 1979, p. 101]. Il faudrait presque certainement que plusieurs des

meilleurs scientifiques qui ont participé à des évaluations écologiques récentes ainsi que leurs homologues des milieux de la politique, des finances et de l'industrie participent aux exercices d'élaboration de politiques portant sur les questions relatives au changement mondial pour que ces exercices soient utiles. L'expérience des jeux politiques donne à penser qu'il est peu utile de faire de tels exercices avec des consultants de deuxième ordre et des bureaucrates de niveau intermédiaire. Mais il n'est peut-être pas aussi difficile qu'il le semble d'obtenir la participation de personnes assez innovatrices et d'un rang assez élevé. En ce qui a trait aux problèmes écologiques en général et à l'effet de serre en particulier, certains des meilleurs scientifiques et planificateurs ont exprimé une insatisfaction croissante au sujet de leur incapacité de communiquer entre eux à moins de passer par des couches débilitantes de rapports et de bureaucratie ou par des rencontres publiques ritualisées et contrôlées. La récente série d'ateliers à Villach et à Bellagio est une réaction à cette insatisfaction [Jäger, 1988]. Des exercices bien conçus d'élaboration de politiques pourraient constituer la prochaine étape visant à offrir les canaux et les tribunes d'échange qu'ils recherchent.

• « L'un des aspects les plus utiles des jeux politiques a été le fait qu'ils offraient un cadre ordonné dans lequel se produisaient beaucoup d'analyses écrites et de discussions. [. . .] Le débat verbal ou écrit des problèmes politiques qui a lieu pendant ces jeux est l'une de leurs caractéristiques les plus intéressantes » [Goldhamer et Speier, 1959, p. 77-78]. Il devient de plus en plus urgent de trouver un moyen d'ordonner, d'évaluer et, en fin de compte, d'utiliser la masse de documents actuellement produits sur des aspects scientifiques et pratiques du changement mondial. La grande conférence occasionnelle a un rôle à jouer dans l'établissement d'un lien entre la théorie et ses conséquences pratiques, mais ce rôle est limité. Comme je l'ai soutenu à de nombreuses reprises, nous avons besoin de diverses occasions de nous exercer, en travaillant avec les outils peu commodes que nous fournit notre compréhension limitée, et d'apprendre la meilleure manière d'appliquer ces outils aux problèmes pratiques auxquels nous faisons face. Les exercices d'élaboration de politiques pourraient nous offrir de telles occasions.

• L'orientation du résultat des jeux vers l'« histoire future » en fait un excellent véhicule d'exploration des options de réaction en raison des séquences chronologiques d'action coordonnée qu'ils supposent. La règle selon laquelle de telles actions posées dans les jeux doivent avoir une cohérence interne et selon laquelle il faut trouver des moyens pour les maintenir face aux nouveaux problèmes, aux programmes d'élaboration de politiques des autres groupes et à une volonté sociale chancelante s'est souvent révélée l'un des outils les plus puissants de l'analyse des politiques[20]. Certains travaux préliminaires à l'exploration des contraintes des séquences chronologiques sur les réactions sociales à la question de l'effet de serre ont été réalisés en rapport avec les délais de pénétration du marché des technologies énergétiques ne reposant pas sur la combustion des éléments fossiles [Marchetti, 1979; Marchetti et Nakicenovic, 1979; Perry et collab., 1982; Edmonds et Reilly, 1985; Lauerman, 1985]. Ces travaux ont permis de mieux comprendre ce que la politique énergétique peut faire et ne peut pas faire au niveau des conséquences pratiques du changement climatique. On pourrait concevoir des exercices d'élaboration de politiques qui permettraient d'explorer de tels renseignements sur la pénétration des marchés dans le contexte plus général des caractéristiques chronologiques des autres réactions et des changements de contexte dont nous avons parlé dans le présent exposé.

• Les jeux politiques ont contribué à mieux déterminer les priorités en matière de recherche sur l'avenir pour les participants des domaines techniques et leur personnel en attirant l'attention de ces derniers sur les types de questions auxquelles les responsables dont ils relèvent au niveau politique devront répondre dans le cadre de divers scénarios futurs souvent peu traditionnels mais toujours plausibles. Ce résultat est extrêmement important, étant donné que le jeu « peut, dans des conditions favorables, permettre une utilisation plus efficace des connaissances existantes que d'autres modes de collaboration intellectuelle, mais on lui imposerait un fardeau intolérable si on le traitait comme une machine qui remplace la pensée théorique et la recherche empirique » [Goldhamer, 1979]. De même, des exercices d'élaboration de politiques ne pourraient aucunement remplacer les recherches bien menées sur la science fondamentale et les options de réaction qui sont nécessaires pour améliorer les outils fondamentaux que l'on peut utiliser dans la mise au point de réactions sociales efficaces. Mais les exercices pourraient aider les chercheurs à trouver les réponses – les outils – dont les planificateurs auront probablement le plus besoin dans une large gamme de scénarios futurs plausibles.

Si l'expérience qu'on a des exercices politiques constitue une indication, nous devons prévoir que de nombreuses réponses utiles en apparence, que cherchent actuellement des scientifiques et des analystes, sont parmi celles au sujet desquelles aucun planificateur ne posera probablement jamais les questions pertinentes. (Je suis prêt à parier que la plus grande partie des travaux sur les estimations coûts-avantages des effets des changements écologiques se retrouvera dans cette catégorie de réponse que personne ne recherche.) À l'inverse, il y a de bonnes chances pour que nous précisions au cours d'exercices d'élaboration de

politiques certaines questions urgentes que les scientifiques auraient pu étudier mais ont négligé. J'ai l'impression que la conception des systèmes de surveillance écologique mondiale et de données profiterait énormément de telles expériences. En dernière analyse, toutefois, ce n'est qu'en travaillant sur certains scénarios futurs du changement mondial que nous aurons l'occasion de dépasser les simples opinions personnelles pour réaliser une évaluation critique, peut-être même consensuelle, de ce qui pourrait être des connaissances véritablement utilisables.

Conclusion

Le débat sur les changements du système mondial entraînés par le facteur humain a maintenant atteint une étape où il faudra, pour faire face aux conséquences pratiques du changement, une intégration beaucoup plus étroite des perspectives politiques, économiques, techniques et écologiques que celle qu'on a eu jusqu'ici. Certaines formes d'exercices dans le domaine de l'élaboration de politiques – qui consisteraient à élaborer des scénarios futurs du changement mondial et de la réaction sociale à celui-ci – semblent offrir des perspectives favorables à une telle intégration. Le projet Perspective 2000 pourrait déboucher de façon utile sur plusieurs exercices expérimentaux d'élaboration de politiques, chacun regroupant peut-être une douzaine des spécialistes parmi les mieux informés et les plus créatifs et des planificateurs qui s'intéressent à des aspects particuliers du changement à l'échelle mondiale. Le seul moyen de savoir si nous pourrions vraiment apprendre quelque chose d'utile d'une telle expérience est de la tenter. Je pense que l'expérience serait à tout le moins amusante.

Commentaires de Pierre Dansereau

Nous sommes assemblés ici pour nous aventurer aussi loin que nous l'oserons dans la prospection du futur. Explorant la substance à ouvrer, ce que nous sommes en mesure d'en connaître et éprouvant notre esprit « à rêver des rêves qu'aucun mortel n'osa encore jamais rêver » [Poe], nous lançons au loin notre filet dans le noble jeu de sonder la destinée humaine. Je suis tenté de rappeler le propos de Gertrude Stein sur son lit de mort. Quand on lui demanda : « Quelle est la réponse ? », elle répondit : « Quelle est la question ? ».

Cette sagesse – pas si conventionnelle – nous inviterait à nous reconnaître individuellement ou bien comme poseurs de questions ou comme donneurs de réponses. La plupart d'entre nous sommes plus doués pour l'une que pour l'autre de ces fonctions. Personnellement, j'ai eu amplement le temps de me rendre compte que mes questions sont plus utiles que mes réponses. Mes commentaires seront donc critiques plutôt que concluants.

La sagesse populaire

Les idées reçues font partie intégrante de la conscience humaine. Dans ses états successifs à mutations très lentes, la sagesse populaire est porteuse de messages de consentement à certaines réussites du groupe social et semble cautionner les visées vers des objectifs à court terme.

Ainsi, la propriété privée, la possession domiciliaire, les affiliations professionnelles et institutionnelles et les convenances sociales apparaissent aux Canadiens tout aussi désirables que des biens sous-jacents et plus fondamentaux tels la bonne santé, l'intelligence normale, l'éducation secondaire et la satisfaction sexuelle.

Elles tiennent à des expériences historiques bien établies dont la répétition s'est avérée profitable au groupe social, tels la crainte de Dieu, le respect des parents, les bienfaits du labeur, la consommation d'une nourriture saine, la répression de la violence individuelle et le respect de la propriété. Ces valeurs ont toutes été diversement et effectivement codifiées dans une législation explicite munie de sanctions.

La sagesse populaire est donc très pénétrante. Elle se passe généralement d'explication et influence fortement le sentiment et la décision. Dans le rapport présenté par la Commission d'étude sur le logement et l'aménagement [1969], nous nous sommes donné la peine d'identifier la motivation de « sagesse conventionnelle » en ce qui concerne la politique du logement et du développement urbain. Nous nous heurtions alors à des convictions réactionnaires et mal inspirées, comme, par exemple, la nature intrinsèquement mauvaise de la densité urbaine (non pas de l'entassement), la désirabilité universelle de la propriété familiale (non pas de l'espace de logement convenable), le poids insoutenable de la planification urbaine (et non des lois de zonage) et ainsi de suite.

Il semble donc que l'identification des idées reçues au sein d'une population donnée, régionale ou nationale, nous fournisse un indispensable point de départ au moment d'envisager l'avenir, puisque cet état d'esprit particulier résume les assentiments (et occasionnellement les dissensions) et nous offre la matrice même du développement futur si l'on cherche à y introduire des changements.

La surprise

Les futurologues [Valaskakis et collab., 1979; Jouandet-Bernadat et collab., 1982] distinguent les *tendances lourdes*

et les *faits porteurs d'avenir*. Les tendances lourdes sont normalement bien en évidence : consumérisme, pollution de l'environnement, gaspillage ostentatoire, récréation bruyante, crédit effréné, transport particulier, nourriture préfabriquée, réclame télévisée et pornographie. Les faits porteurs d'avenir, d'autre part, se manifestent dans le logement et le ravitaillement coopératifs, la conservation de la nature et l'agriculture biologique, le travail et le transport partagés, les habitudes de lecture et de parole améliorées, le cinéma thématique et la muséologie de participation.

Puisque les tendances lourdes exercent de fortes contraintes sur notre société, toutes les spéculations sur notre avenir prennent leur point de départ sur ces obstacles déjà structurés. Beaucoup d'entre elles ont des effets indésirables et même intolérables trop faiblement atténués par des faits porteurs d'avenir. Ces derniers ne se dressent pas fortement sur notre horizon, mais nous pouvons peut-être estimer leur force en les comparant à des éléments similaires qui ont ouvert de nouvelles voies dans le passé et même modifié le cours de l'histoire. Pour le moins, ces expériences limitées nous offrent un décor légitime pour projeter les scénarios qui servent aux chercheurs à élaborer leurs hypothèses de travail.

C'est ici qu'apparaît cet élément de surprise qui est presque entièrement dans l'œil de l'observateur. Si l'on vous dit : « Je n'ai jamais vu un édifice aussi mal construit, une aussi piètre transaction, une aussi belle femme ! » ou, encore, « Je n'ai jamais rien entendu d'aussi ridicule », la réponse évidente est : « D'où sortez-vous ? ».

Paul Valéry [1936] écrivait que Napoléon « a décliné dès qu'il a cessé de dérouter ». (Ceci s'appliquerait-il à Pierre Trudeau ?)

Il y a, évidemment, toute une gamme depuis l'inconscience jusqu'à la déroute et l'étonnement et autres délectations mineures. Diaghilev, quand il engageait Jean Cocteau à l'étonner, jouait le jeu intellectuel qui stimule l'innovation. Et ceci se rapproche davantage de notre propos que la découverte de traces de pas sur le sable par Robinson Crusoë. Montesquieu rejoignait la qualité essentielle de la surprise quand il écrivait :

> Cette disposition de l'âme, qui la porte toujours vers différents objets, fait qu'elle goûte tous les plaisirs qui viennent de la surprise : sentiment qui plaît à l'âme par le spectacle et par la promptitude de l'action; car elle aperçoit ou sent une chose qu'elle n'attend pas, ou d'une manière qu'elle n'attendait pas.

Dans la présente assemblée, nous aurions beau nous situer au-delà de cette position, que l'ouverture, et même la naïveté qui donnent son entrée à la surprise nous apparaîtront encore à la source de l'invention et de la découverte. L'effet de surprise consiste à rompre la continuité, une nécessité inhérente aux esprits les plus cohérents et les mieux organisés. Sans l'urgence de se surprendre soi-même, on aura fermé tout accès à l'innovation et même à la compréhension des changements et des révolutions. Si nous devions adopter la prémisse que le changement est inévitable et essentiel [tel que proclamé par le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développment [1988)], alors la disponibilité vis-à-vis la surprise deviendrait nécessaire.

Les instruments d'investigation

C'est donc dans une pensée et des habitudes de travail nouvelles que se dessinera « une carte du cheminement humain et une charte de la destinée de l'homme » [Dansereau, 1980]. Je dis souvent à mes étudiants de ne pas s'engager dans une étude si elle ne leur promet pas de plaisir. Telle est également la conclusion de l'essai de Clark. Giovanni Papini [1932], dans un élan lyrique international, s'exprimait ainsi :

Gesang of a perduto amor

Beloved carinha, mein Weltschmerz
Égorge mon âme en estas soledades.
My tired heart, Raju presvéthyj
Muore di gioia, tel un démon au ciel.
Lieber Himmel, castillo de los Dioses,
Quaris quod durerà this fun désespéré ?
Lampada theis drévo rizni [. . .].

C'est vraiment « un *fun* désespéré », puisque le jeu, d'après le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, consiste à déployer assez d'imagination pour ouvrir une voie nouvelle, en retrait du désastre vers lequel nous courons ! L'amour perdu de ce poème est celui de la génération future qui ne saurait guère naviguer sur la mer de notre sagesse populaire sans aboutir à un trou noir.

Excusez, je vous en prie, l'accumulation de métaphores, quoique je soupçonne qu'on puisse les prendre littéralement. Il n'est pas nécessaire d'être un prophète de malheur pour envisager le mauvais sort des nations riches qui ne peuvent pas continuer à consommer 80 % des ressources mondiales. Nous ne pouvons guère nous en remettre à nos *yuppies* optimistes, trop bien à l'aise dans la conjoncture actuelle.

Quelles habitudes devrons-nous adopter afin de faire face au désordre croissant de notre planète ? Ceux qui nous

parlent en chiffres et ceux dont la voix est plutôt narrative doivent trouver un terrain d'entente, viser les mêmes buts et inventer une méthodologie utile. Ils doivent surtout envisager avec réalisme les prochaines phases de ce que Ribeiro [1981] a appelé le processus civilisateur. L'escalade de la libération d'énergie par l'homme [Dansereau, 1970 et 1985*a*] a laissé des traces bien visibles sur le paysage. Il est aussi essentiel qu'au temps de Jules César de ne pas brûler les livres qui racontent l'histoire humaine et qui nous donnent accès à ces accomplissements du passé qui ont façonné cumulativement notre identité moderne.

Scénario, simulation, équation, film ou roman, la vision de Thomas More et de Henry David Thoreau, l'enfer de Dante et celui d'Orwell, le monde nouveau de Huxley ou de Skinner nous présentent des outils pour élaborer le futur. Les nouveaux enjeux font appel à tous les partenaires qui voudront bien répondre. « L'économique est une science de la vie, plus proche de la biologie que de la mécanique » dans la vision de Marshall [1906]. Passet [1979], qui le cite, croit que l'économique ne saurait se nourrir de sa propre substance et de sa méthodologie si elle doit s'approprier le thème plus vaste de la survivance humaine par le changement. C'est bien de cela qu'il retourne dans le rapport de la Commission mondiale sur l'environement et le développement [1988].

La nature de l'environnement

Je ne consens pas à dire un « adieu à l'utopie » avec Epstein [1988], mais je me trouve d'accord avec lui qu'en ces récentes années « ce que le monde *est* devient un sujet de fascination plus grande que ce qu'il *devrait* être ». Cette préoccupation me semble très prometteuse puisqu'elle est susceptible d'offrir un terrain plus ferme dans le présent pour l'élaboration de l'avenir.

L'évaluation des impacts est un terrain chargé de lourdes compilations quantitatives, d'additions et multiplications incertaines et d'alignements de critères qu'on voudrait exhaustifs [Dansereau, 1985*b*]. Il n'est guère surprenant qu'une méthode définitive n'ait pas été trouvée puisque les exigences diverses des paysages interdisent pratiquement une échelle uniforme d'appréciation et puisque la priorité des valeurs subit également un fort décalage. Le manque de signification de certains de ces exercices est souvent dû à des emprunts partiels et incertains entre disciplines et au biais du cadre qui leur est imposé. Le développeur – privé ou public – qui commandite l'enquête a souvent consulté les « meilleurs spécialistes disponibles », mais il ne retient guère que les implications à court terme de leurs trouvailles. C'est le rendement économique, et non la productivité soutenue, qui est leur but. De fait, les concepts explicitement écologiques ne sont nullement appliqués, tels l'échange, le partage, la succession, la diversité et la tolérance. Un terrain commun a toutefois été établi grâce à la pénétration de concepts économiques dans la pensée écologique : budget, investissement, efficacité, stratégie et productivité [Dansereau, 1987].

Le dépistage précoce du phénomène de la succession par des écologistes [Kerner von Marilaun, 1863] et des naturalistes [Thoreau, 1938], bien qu'on en ait abusé au cours des années 40 et 50 [McIntosh, 1985], offre une ouverture aux planificateurs urbains comme aux économistes. La distinction entre les séquences autogènes, allogènes et biogènes [Tansley, 1929; Dansereau, 1956*b* et 1974] s'est révélée utile pour l'aménagement forestier et agricole. Les cheminements de l'altération et du remplacement spatial, soit dans une forêt vierge, un champ cultivé, une usine ou une extension urbaine, présentent bien des complexités de rythme, de vitesse, de phase et de durée. Le « meilleur estimé » des unités spatio-temporelles et de leur ordre de remplacement n'est basé, encore aujourd'hui, que sur très peu d'authentiques expériences et observations. Les écoles de pensée qui ont inspiré nos investigations des alternatives de continuité/discontinuité ont souvent orienté leurs méthodologies sur des hypothèses de travail divergentes. L'universalité des lois de l'écologie est encore aléatoire.

Une tentative de formuler une de ces lois en 1956 et 1966, et que je réitère ici dans le même esprit, est possiblement utile et singulièrement applicable au processus de la surprise, qui nous occupe dans le présent contexte. Elle se lit ainsi :

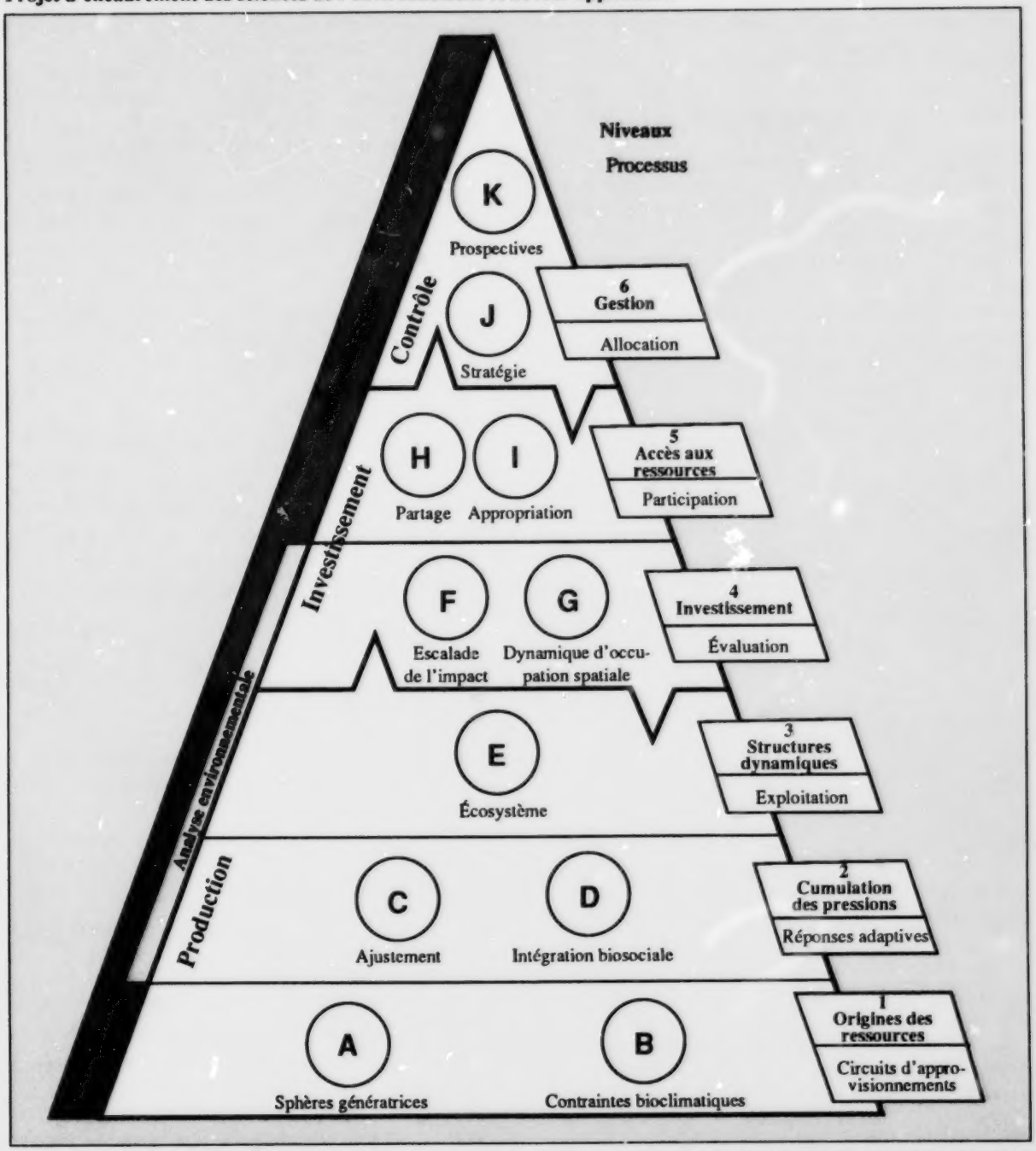
> Loi du coincement – Les gradients environnementaux sur lesquels les espèces et les communautés sont ordonnées s'accentuent ou s'aplanissent, selon le temps ou l'espace, réduisant ou élargissant ainsi cette partie du spectre écologique qui offre les meilleures conditions aux organismes de valence adéquate [Dansereau, 1956*a*].

Une telle stratégie environnementale s'applique à divers ordres de grandeur : bioclimatique, topographique et écotopique. Elle est responsable d'un certain nombre d'inconformités (ou de vives discontinuités) tels que le contact tourbière/marais ou la contestation urbaine. Elle se manifeste encore dans les catenas pédologiques, les zones de végétation et les statistiques d'emploi.

Il reste beaucoup à dire sur la description de l'environnement et sur les paramètres les plus utiles pour la pondération des potentiels spatiaux et temporels. Des méthodes de l'utilisation des terres à diverses échelles sont disponibles. L'inventaire brésilien, par exemple, est un modèle du genre

Figure 1-1

Projet d'encadrement des sciences de l'environnement et de leur application



NOTE Alors que la *théorie écologique* est surtout élaborée par les disciplines des sciences naturelles, la *politique de gestion* relève de la compétence des sciences humaines. L'*analyse environnementale* est un terrain commun. (Ce schéma forme l'arrière-plan de *Ecological Impact: Range and Response*, à paraître.)

(RADAMBRASIL, quelque 30 volumes). Un survol rapide de la planète ne nous met pas en présence d'un répertoire descriptif complet. Le MAB (l'homme et la biosphère) n'a pas encore accompli un travail équivalent à celui de l'UNESCO pour la végétation.

Ouverture sur le siècle à venir

L'itinéraire de Clark nous a menés d'un départ nécessaire au niveau des idées reçues (sagesse conventionnelle) et de l'insuffisance de notre méthodologie et de nos attitudes actuelles, en passant par les aléas de la surprise, pour déboucher sur la contemplation de notre relative ignorance du terrain. Il nous a proposé un arrêt pour envisager le changement discontinu pas tellement comme adversité mais plutôt comme occasion de modeler le futur, non pas en juxtaposant des pièces du passé mais en osant écrire de nouveaux scénarios. Les coûts des décisions à prendre en termes de bureaucraties plus lourdes nous obligent à un programme de consultation plus sophistiqué.

Les idées reçues sont-elles une force de freinage qui sera toujours requise, même si nous sommes capables de les dégager de certains culs-de-sac où elles se sont fourvoyées ? En d'autres mots, est-ce qu'elles nous indiquent les points de repère de la continuité historique ?

Quand on retrace le processus historique, il n'y a pas moyen de douter que les économistes ont un grand besoin d'échange avec d'autres disciplines, comme cela me semble évident ici même. Or, si l'on s'engage dans un effort interdisciplinaire, il faut bien délimiter un terrain commun, non seulement quant au vocabulaire mais plutôt dans les concepts. On admet maintenant que le terme *écosystème* n'est plus exclusivement écologique, pas plus que pizza n'est italien. Les *appropriations* culturelles et intellectuelles sont heureusement fréquentes mais demeurent souvent ambiguës. Dans ma propre expérience, au cours des quelque 25 dernières années, c'est la rencontre *sur le terrain* des praticiens de diverses disciplines qui a conduit à des définitions plus serrées et à un emploi plus utile de notions empruntées respectivement aux sciences de la terre, à la biologie, à la sociologie, à l'anthropologie, à l'architecture, à l'ingénierie, à l'économique, à l'éthique et à la philosophie. On pourra noter que l'alignement linéaire qui précède suit l'ordre ascendant du flux d'énergie dans tout écosystème, c'est-à-dire de la litho-hydrosphère à la biosphère jusqu'à la noösphère [Vernadsky, 1945].

La mobilisation des forces nécessaires à la planification d'un avenir qui menace de nous déborder exige lucidité et discipline. Elle demande que les participants, qui devront ajuster leur vision collective au défi des scénarios changeants qui nous confrontent, arrivent à y occuper la niche qui leur convient. La question d'autorité – ou plutôt de maîtrise – est fonction de la compétence disciplinaire : l'ornithologue connaît vraiment les oiseaux, l'économiste connaît les fluctuations des marchés et le sociologue connaît les structures familiales. Or, toute problématique révèle les cercles concentriques de jugements valables à partir de tels centres. C'est cette géométrie de la compétence et du jugement qui sert de base à l'entreprise interdisciplinaire. Autrement dit, un scientifique réellement qualifié peut offrir un jugement de valeur dans des domaines autres que le sien, et c'est le poids de tels apports critiques qui entraîne un échange interdisciplinaire utile et qui étaye la signification du problème à résoudre.

Je me risquerai, en conclusion, à présenter un cadre des sciences de l'environnement qui cherche à tracer les liens entre les sciences naturelles et sociales et leurs contreparties dans l'implantation (figure 1-1). Cette pyramide comporte trois *étages* qui sont basés sur les opérations majeures de la *production*, de l'*investissement* et du *contrôle*. À leur tour, ceux-ci sont subdivisés en six niveaux qui reflètent les *processus* impliqués. L'origine des ressources, la cumulation des pressions et les structures dynamiques sont soumises à la *théorie écologique*, convergeant sur l'écosystème comme foyer de production. L'*analyse environnementale* déborde sur le second étage et rattache les agents et les forces productifs aux diverses formes de l'investissement. La *politique de gestion*, à son tour, commence au niveau de l'investissement et procède au troisième étage, où les stratégies et les perspectives se rapportent aux processus sous-jacents en absorbant leurs chocs et en orientant leurs solutions. Onze foyers sont offerts, correspondant à autant d'unités et d'opérations environnementales. C'est dans une image de la dynamique environnementale de cette sorte que l'on peut situer les diverses compétences auxquelles il faudra faire appel, surtout les sciences naturelles aux trois niveaux inférieurs et les sciences de l'homme aux trois niveaux supérieurs.

Il ne conviendrait guère de m'engager dans une exégèse de ce projet dans le présent contexte. Je ne peut que le présenter comme un exemple parmi bien d'autres de l'ampleur des disciplines à invoquer et de l'intégration qui s'impose sur le domaine.

Modèles, simulations, spéculations et projections du passé et du présent dans l'avenir fournissent la trame des rêves que suscite notre crise. L'errance en marge des rêves libérera les intuitions capables de nous conduire aux propositions que nous devons maintenant formuler. Espérons donc que certaines de nos spéculations les plus audacieuses soient suffisamment nourries par l'expérience personnelle pour mordre fortement dans la matrice de l'avenir.

2 Les mutations politiques durant les années 90

Par Charles William Maynes

Évoquant la difficulté à prédire l'avenir, William Shakespeare écrivait : « Nous savons qui nous sommes, mais non pas ce que nous serons à l'avenir ». Mais le problème va encore plus loin que ne le suggérait le grand poète car, comme le montrent les révisions du passé auxquelles se livrent périodiquement les personnes et les peuples, il est même difficile de savoir qui nous sommes. Et si nous ne sommes pas sûrs de ce que nous sommes, comment arriverons-nous jamais à savoir ce que nous deviendrons ?

Nous avons eu récemment une illustration assez touchante de ce dilemme. Quarante ans après avoir rejeté la thèse de doctorat de Frank P. Bourgin pour ses vues peu orthodoxes concernant les politiques économiques des « pères fondateurs » des États-Unis, l'Université de Chicago a décidé qu'elle avait commis une erreur et lui a remis son diplôme en juin 1988. Sa thèse, intitulée « Affirmative government in the early American economy », contestait la version traditionnelle de l'histoire américaine, selon laquelle les fondateurs de la république s'étaient inspirés de principes économiques similaires à ceux d'Adam Smith, et soutenait plutôt que ces hommes étaient partisans du recours aux pouvoirs du gouvernement fédéral américain pour développer l'économie. Longtemps après l'avoir rédigée, Bourgin envoya un résumé de sa thèse rejetée à l'historien américain bien connu, Arthur Schlesinger Jr., que ses propres travaux, plus récents, avaient amené à des conclusions semblables à celles auxquelles Bourgin était parvenu une quarantaine d'années plus tôt. Schlesinger recommanda alors à l'Université de Chicago que soit reconsidéré le travail de Bourgin, qu'il a publiquement qualifié de « révolutionnaire » [*The New York Times*, le 22 avril 1988, p. 1].

De tels revirements de perspective historique ne sont pas rares. Au cours des années, les historiens américains ont cru que la période de « reconstruction » qui a suivi la guerre civile en avait été une de corruption et de cruauté inégalées, mais ils ont jugé par la suite qu'elle avait représenté une époque prometteuse de réformes prématurément étouffées. De même, Harry S. Truman, autrefois considéré comme un des pires présidents des États-Unis, est aujourd'hui jugé comme l'un des meilleurs. L'engagement américain au Viêt-nam a d'abord été vu comme un vaillant combat en faveur de la liberté, puis comme une tentative déshonorante des Blancs en vue de maintenir une domination coloniale et, enfin, aux yeux de l'administration Reagan, comme une « noble cause » que les États-Unis n'ont pas su poursuivre jusqu'à sa conclusion honorable.

Mais même lorsque les historiens professionnels croient avoir une juste idée du passé et estiment jouir ainsi d'une base solide pour prédire l'avenir, une autre difficulté se pose dans nos tentatives de clairvoyance. Le sociologue Eric Hoffer a écrit un jour que « la seule façon de prédire l'avenir est d'avoir le pouvoir de le façonner ». Durant une bonne partie de l'après-guerre, on croyait fermement, du moins dans les pays de l'Ouest, que les gouvernements étaient capables de contrôler l'avenir. On croyait que, grâce à l'application des techniques de l'« ingénierie sociale » et de politiques économiques bien réfléchies, les États étaient en mesure de façonner l'avenir. Mais aujourd'hui, les Occidentaux sont de moins en moins susceptibles d'exprimer de telles vues et leurs gouvernements n'entretiennent généralement plus de telles ambitions. Le culte du marché libre, si fortement ancré aujourd'hui chez la plupart des gouvernements occidentaux, revient à admettre qu'ils ne détiennent plus réellement le contrôle. Parmi les pays développés, le Japon est l'un des seuls pays où la classe dirigeante continue de croire qu'elle peut contrôler l'avenir [Morse, 1987-1988]. On peut évidemment se demander, dès lors, si le fait que le Japon soit le seul grand pays à prendre le pas sur tous les autres relève de la coïncidence.

Les causes du changement

Quels sont donc les facteurs qui déterminent l'expansion et la décadence des grands États sur la scène mondiale ? Jusqu'à tout récemment, les historiens des pays socialistes prétendaient pouvoir répondre à cette question. Ils s'appuyaient sur la doctrine marxiste pour expliquer la croissance et le développement des sociétés. Mais à la vue de la stagnation qui caractérise aujourd'hui les pays socialistes, leur assurance semble avoir diminué. La plupart des analystes occidentaux, de leur côté, ont toujours été plus réticents à considérer le marxisme comme le fil conducteur de l'avenir, même s'ils étaient prêts à admettre qu'il offre une grille d'analyse importante du développement et de l'évolution des sociétés modernes. C'est sur la base économique d'un pays que s'appuie nécessairement sa structure politique

et militaire. Si la nature de cette base économique est bien comprise, le reste s'éclaire tout à coup.

Au tournant du siècle, par exemple, il était évident à de nombreux observateurs que l'Allemagne, le Japon, la Russie et les États-Unis étaient des puissances montantes. Bien sûr, chacun de ces pays présentait ses handicaps particuliers. L'Allemagne était coincée au centre de l'Europe, entourée de pays déterminés à la contenir. Le Japon manquait de ressources naturelles et n'était pas un pays occidental, à une époque où c'étaient les grandes puissances européennes qui dictaient les règles du jeu à l'échelle internationale. La Russie accusait un retard économique important et était handicapée par une forme de gouvernement archaïque. Les États-Unis couvaient le cancer du racisme et luttaient pour se donner une identité nationale à partir des multiples nationalités qui s'étaient établies dans ce pays. Mais chacun de ces pays jouissait de deux immenses avantages sur les autres États : des taux de croissance économique impressionnants et une population dynamique. En outre, la classe dirigeante de ces grandes nations était irrédentiste par tempérament. Il aurait donc été juste de prévoir que l'histoire mondiale allait, au cours des décennies suivantes, s'articuler autour des politiques et de l'action diplomatique de ces quatre grandes puissances puisque c'est effectivement ce qui s'est produit.

Mais la plupart des historiens occidentaux récuseraient sans doute une analyse de l'évolution politique qui se fonderait exclusivement sur une extrapolation des taux de croissance économique, car une telle conception sous-estimerait le rôle que peuvent jouer des personnalités fortes ou des transformations politiques soudaines dans l'histoire des nations. Compte tenu de la place importante qu'occupent dans l'histoire moderne des personnages tels que Charles de Gaulle, Mikhail Gorbatchev, l'ayatollah Khomeyni ou Ronald Reagan, on ne songerait pas à nier l'importance de ces facteurs.

Ainsi, jusqu'à ce que de Gaulle revienne au pouvoir, la plupart des observateurs politiques de la France d'après-guerre étaient d'avis que sa carrière politique était bel et bien terminée. De même, avant que Gorbatchev ne donne réellement corps à son plan de réforme, à peu près tous les soviétologues occidentaux estimaient qu'aucun leader sortant des rangs de la nomenclature ne pourrait se mériter un jour le titre de réformateur. En Iran, personne n'aurait cru, sauf ses disciples immédiats, que l'ayatollah Khomeyni deviendrait le maître suprême. Quant à Ronald Reagan, on ne lui accordait aucune chance d'être élu président.

Dans chaque cas, pourtant, des événements imprévus ont rendu possible ce qui était jusque-là considéré improbable. L'impasse politique dans laquelle s'était engagée la France en Algérie réduisit progressivement ses issues, de sorte que de Gaulle était le seul homme vers qui le pays pouvait se tourner. Personne d'autre ne pouvait convaincre la droite française d'abandonner son rêve colonial en Algérie. En Union soviétique, le malaise social grandissant et la stagnation économique semblent avoir secoué si fortement la classe dirigeante qu'elle s'est finalement résignée à permettre à un homme comme Gorbatchev d'abattre une à une les idoles en place en vue de réaliser le salut national.

En Iran, l'explosion des prix du pétrole empêchait le shah de voir la réalité sociale et économique de son pays. Les politiques qu'il a mises en œuvre étaient si impopulaires qu'il a lui-même contribué à amener l'ayatollah Khomeyni au pouvoir. Aux États-Unis, il est difficile de croire que Ronald Reagan aurait pu accéder à la Maison-Blanche sans la crise des otages américains en Iran. Car cette crise bouleversa les marchés pétroliers et contribua à la flambée inflationniste de la fin des années 70, sapant les espoirs de réélection de Carter. La crise des otages a aussi ravivé le sentiment d'humiliation qui avait envahi les Américains par suite de leur défaite au Viêt-nam, car un autre pays du Tiers-Monde venait de maltraiter des citoyens américains impunément.

On pourrait évidemment soutenir que même l'avènement de personnages aussi charismatiques n'a pas fondamentalement modifié le cours de l'histoire de leurs pays, mais cette position serait plutôt difficile à défendre. Bien que la France n'ait jamais été une alliée de tout repos, seul de Gaulle aura eu l'audace de sortir son pays de la structure militaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). En Union soviétique, une fois que la génération qui avait dominé au temps de la guerre avait passé la main, il était sans doute inévitable que le pays se donne un leader impatient d'entreprendre un programme de réforme. Mais était-il aussi inévitable que ce leader soit aussi cosmopolite que Lénine et beaucoup plus libéral ?

En ce qui concerne l'Iran, on peut évidemment déceler des similitudes entre les efforts acharnés de Muhammad Mossadegh, au début des années 50, pour mettre fin à l'intervention étrangère dans son pays et ceux de l'ayatollah Khomeyni pour instaurer un régime national indépendant. Malgré ces ressemblances, il est certain que les deux hommes ont eu un impact différent sur le cours de l'histoire en raison des différences entre leurs personnalités. Contrairement à l'ayatollah Khomeyni, Mossadegh n'a pas ébranlé les rapports politiques de toute la région; il n'a pas cherché, par ses actes et son exemple, à exporter la révolution vers les pays voisin.

Le même raisonnement peut s'appliquer à l'influence de Ronald Reagan sur l'évolution politique des États-Unis.

Après la défaite américaine au Viêt-nam, il était à peu près inévitable qu'une réaction conservatrice allait dominer la vie politique. Étant donné le vieillissement de la population, qui contribuait à hausser le coût des programmes sociaux, il était également à prévoir qu'on allait faire un effort pour contenir les dépenses sociales de l'État. Mais on n'aurait sans doute pas pensé qu'un président conservateur allait entreprendre la plus grande débauche de dépenses militaires de l'histoire tout en réduisant les impôts, faisant ainsi des États-Unis le pays le plus endetté au monde.

Bref, chacun de ces quatre hommes a modifié de façon décisive l'histoire de son pays, pour le meilleur ou pour le pire. Même si leur accession au pouvoir n'a été ni une surprise totale ni un accident, il n'en reste pas moins que l'utilisation qu'ils ont faite de ce pouvoir a changé le cours de l'histoire.

Lorsqu'on tente de prédire l'évolution du système international jusqu'à l'an 2000, on fait donc face à un dilemme car si, dans le passé, il est rare qu'on ait anticipé les transformations imprévues dont nous venons de parler, comment en serait-il autrement pour l'avenir ? On peut raisonnablement supposer que de nouveaux personnages aux pouvoirs aussi étendus auront un impact politique aussi important sur la scène mondiale d'ici la fin du siècle actuel. Mais personne ne les connaît, et personne ne peut prévoir leur orientation politique ni quels pays ils dirigeront. Mais ce que nous savons, c'est que, peu importe que Gorbatchev survive ou qu'il soit remplacé par un chef de la même école, le monde sera bien différent de ce qu'il serait si l'Union soviétique revenait au type de direction stérile qu'elle a connu sous Léonide Brejnev ou d'autres dirigeants semblables. De même, le monde sera bien différent si les États-Unis se donnent un président au nationalisme encore plus étroit que celui qu'a manifesté Reagan durant son premier mandat. Aux fins de mon exposé, supposons toutefois qu'aucun de ces revirements ne se produira. En d'autres termes, il se peut que Gorbatchev se prenne à hésiter, mais il est peu probable que l'Union soviétique abandonne son programme de réforme, même s'il reste possible que l'application en soit étalée sur une plus longue période. De même, les États-Unis pourraient adopter des politiques nationalistes encore plus étroites que celles du passé, mais ils n'abandonneront pas soudainement le rôle de chef de file qu'ils jouent depuis la fin de la guerre.

Évolution de la technologie militaire

Une autre façon d'aborder notre tâche pourrait consister à nous demander s'il y a des développements dans d'autres domaines qui viendront modifier la nature des relations internationales d'ici la fin du siècle. Dans le passé, on peut citer l'exemple de l'invention de la mitrailleuse, qui a bouleversé les rapports politiques internationaux.

Étant donné le monopole qu'ils détenaient à l'égard de cette innovation technologique et militaire, les généraux européens remportèrent des victoires retentissantes dans la seconde moitié du XIX^{e} siècle. Dans la conquête du Soudan, le Royaume-Uni a eu 48 morts, dont 3 officiers et 25 simples soldats, et 434 blessés; durant la même période, les troupes britanniques ont tué plus de 11 000 combattants derviches. On pourrait citer des exemples semblables, mais pas aussi disproportionnés, pour un pays du Tiers-Monde après l'autre. La technologie a changé l'histoire. Comme l'a dit l'auteur britannique Hilaire Belloc : « Whatever happens, we have got/The Maxim Gun, and they have not ».

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, une autre arme, la bombe atomique, a modifié le cours de l'histoire. Elle n'a pas mis fin à toutes les guerres, mais elle a eu pour effet de transférer les affrontements violents vers le Tiers-Monde. En même temps, elle a empêché qu'une autre conflagration mondiale n'ait lieu depuis 1945. Il semble à tout le moins raisonnable de supposer que la méfiance et l'animosité extrêmes qui ont caractérisé les rapports entre les États-Unis et l'Union soviétique longtemps après la Seconde Guerre mondiale auraient éventuellement provoqué un affrontement militaire n'eût été la crainte généralisée qu'un tel conflit ne s'intensifie jusqu'à une confrontation nucléaire qui aurait annihilé le statut de puissance des deux pays.

Est-il probable qu'une autre découverte militaire comparable à la mitrailleuse ou à la bombe atomique vienne transformer aussi radicalement les rapports entre les pays au cours des années qui viennent ? Certains observateurs entrevoient une telle possibilité dans le domaine des armes dites intelligentes, c'est-à-dire des armes capables, grâce aux progrès de l'électronique, de trouver leurs cibles, même si elles sont mobiles, avec une incroyable précision.

Les armes intelligentes semblent offrir la perspective d'un déblocage, car on espère qu'elles aideront à neutraliser deux phénomènes qui ont eu tendance à égaliser les rapports de force entre les grandes puissances et les pays faibles. Premièrement, les armes nucléaires se sont révélées inutilisables, sauf comme élément de dissuasion contre une attaque nucléaire. Leur pouvoir destructeur est trop grand pour qu'elles puissent servir un quelconque objectif rationnel, sauf évidemment la dissuasion elle-même. Deuxièmement, même les pays faibles ont accumulé assez d'armements conventionnels pour infliger des pertes considérables aux États développés qui voudraient mener des actions militaires dans le Tiers-Monde. Ainsi, les États-Unis

ont perdu plus de 100 000 soldats depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale dans le cadre de conflits militaires dans les pays du Tiers-Monde. L'Union soviétique reconnaît avoir eu plus de 13 000 morts au combat en Afghanistan.

Avec les armes intelligentes, toutefois, les pays développés pourraient de nouveau imposer leur volonté aux pays en développement sans subir de pertes graves. Le modèle que tout le monde a à l'esprit est la mise hors d'état, par des moyens électroniques, de la défense antiaérienne de la Syrie par Israël pendant la guerre du Liban de 1982, qui a permis à l'aviation de l'État juif de poursuivre ses attaques aériennes impunément. Le bombardement de la Libye par les États-Unis en est un autre exemple, bien qu'il ait eu un peu moins de succès à cause de la perte de deux avions. Grâce à leur matériel électronique, les Américains ont pu aveugler ou mettre hors d'état les armes libyennes pendant la période critique de l'engagement.

Dans son rapport de janvier 1988, la commission américaine sur la stratégie intégrée à long terme envisage des progrès spectaculaires de la technologie militaire au cours des deux prochaines décennies. Selon la commission, l'exploitation de la micro-électronique et la mise en valeur de l'énergie dirigée permettront aux combattants d'accroître la précision, la portée et le pouvoir destructeur des armes et, par là, de prolonger la guerre sur une aire géographique beaucoup plus grande, de rendre la guerre beaucoup plus rapide et intense et d'exiger des modes d'opération entièrement nouveaux. Grâce à la précision accrue des armes, on pourra aussi, dans de nombreux cas, remplacer les armes nucléaires par des armes conventionnelles. Selon les termes de la commission, l'objectif sera d'utiliser des missiles intelligents qui peuvent appliquer la force de façon sélective et éviter de causer des préjudices aux populations civiles.

Bien entendu, l'impact de telles armes serait plus grand dans le Tiers-Monde que dans les pays occidentaux. En Europe, l'équilibre militaire se maintiendrait de toute façon. Il est difficile de concevoir comment même les nouvelles armes intelligentes pourraient modifier un équilibre politique que personne, du moins dans les pays de l'Ouest, ne veut prendre le risque de modifier. Mais avec des armes encore plus intelligentes que celles qui existent déjà, les États-Unis et d'autres grandes puissances pourraient avoir les mains plus libres dans le Tiers-Monde. Si les États-Unis avaient pu employer des armes intelligentes hautement développées au milieu des années 60, ils auraient peut-être remporté la victoire au Viêt-nam, puisque c'est d'abord la crainte d'infliger des pertes aux populations civiles qui les a empêchés d'attaquer le Viêt-Nam du Nord avec encore plus de violence et de force.

Il existe toutefois d'excellentes raisons de croire que, même si on réussit à mettre au point des armes intelligentes, elles ne redonneront pas aux pays développés la marge de supériorité dont ils jouissaient auparavant. Tout d'abord parce que, dans ce domaine, les ingénieurs et les techniciens promettent souvent plus qu'ils ne peuvent donner. En d'autres termes, il est peu probable que les armes soient aussi intelligentes que leurs créateurs veulent bien le faire croire. Il n'y a pas de quoi se rassurer quand on songe qu'après avoir utilisé des « bombes intelligentes » pour attaquer la Libye, les États-Unis ont dû reconnaître qu'un certain nombre d'entre elles avaient abouti dans le jardin de l'ambassadeur de France et d'autres sites non militaires et avaient causé des pertes importantes parmi la population civile de Tripoli. Deuxièmement, il semble peu probable que les services de renseignements et d'espionnage soient jamais aussi intelligents que les armes qui seront mises au point. On peut dire qu'aucun site n'avait été surveillé plus attentivement que le camp de prisonniers de guerre de Sontay, au Viêt-nam du Nord; mais lorsqu'un commando des Forces spéciales américaines l'a attaqué le 2 novembre 1970 en prenant de grands risques, les soldats n'ont pu que constater que les Nord-Vietnamiens avaient déménagé leurs prisonniers américains avant l'attaque.

Et si les services de renseignements sont médiocres et les pertes civiles élevées, les grands États continueront de buter sur un nouveau problème politique qui a limité leur recours à la force ces dernières années, c'est-à-dire l'évolution des attitudes des populations face à la guerre, évolution qui s'est manifestée dans à peu près tous les pays occidentaux.

On ne s'est pas assez penché sur cette transformation dans les écrits sur la politique étrangère. Au siècle dernier et pendant une bonne partie du siècle actuel, on exaltait la guerre. Selon Garnet Wolseley, un maréchal britannique du XIX^{e} siècle, le tir à l'homme (*manshooting*) était alors considéré par beaucoup comme le « plus beau des sports ». Pendant la guerre hispano-américaine, Theodore Roosevelt amusait sa sœur en lui racontant comment il avait atteint un officier espagnol et l'avait vu s'effondrer « comme un lièvre ». De nombreuses lettres semblables ont dû être écrites par de jeunes officiers surexcités dans les armées coloniales. Wolseley et Roosevelt n'étaient pas des exceptions. Ils exprimaient le sentiment de l'époque.

Deux guerres mondiales, et notamment la Seconde Guerre, ont bouleversé de telles attitudes, et on commence tout juste à évaluer l'importance de ce phénomène. Le tribunal des crimes de guerre de Nuremberg, en particulier, a contribué à établir de nouvelles normes régissant la conduite des États-nations. On a conféré à la vie humaine un

nouveau caractère inviolable, aujourd'hui enchâssé dans les dispositions du droit international. Cette évolution des attitudes s'étant imprégnée dans les esprits de groupes de plus en plus nombreux dans les sociétés occidentales, elle restreint singulièrement la liberté des États de faire appel à la force puisqu'il y a tellement de formes de la guerre moderne qui entraînent d'importantes pertes civiles.

Depuis les procès de Nuremberg, ce nouveau code s'est imprégné, lentement mais sûrement, dans les esprits des peuples occidentaux, en même temps que s'est développée une prise de conscience plus aiguë à l'égard de la brutalité aveugle de la guerre. Grâce à l'Organisation des Nations Unies, les dispositions de ce nouveau code ont peu à peu été formalisées du fait qu'elles ont été intégrées dans un corpus grandissant de prescriptions internationales touchant aux droits de la personne. Les États ont réagi de deux façons : ils ont tenté d'accroître la précision du tir des armes et ils se sont efforcés d'en dissimuler l'emploi. Mais ces deux tactiques ont échoué.

Le recours à la force par les Américains au Liban démontre les limites de la première de ces deux approches. À l'automne de 1983, les États-Unis ne cachaient pas leur désir de faire appel à la force militaire pour réaliser leurs fins politiques au Liban. Dans le but de consolider le gouvernement libanais, dominé par la minorité chrétienne, les autorités américaines ordonnèrent au cuirassé *New Jersey* d'ouvrir le feu sur les collines qui entourent Beyrouth. Pour calmer les inquiétudes que n'allait pas manquer de soulever dans l'opinion publique la possibilité de pertes de vies dans une population civile innocente, le Pentagone affirmait que les canons du *New Jersey* était tellement précis que leur tir équivalait à « lancer une Volkswagen sur un terrain de tennis ». Mais près de deux ans plus tard, la marine américaine annonçait discrètement qu'elle avait entrepris un important programme en vue d'améliorer le calibrage des cuirassés de la Seconde Guerre mondiale remis en service. Il s'avéra que la poudre dont se servait le *New Jersey* datait de la guerre de Corée et que ses obus – dont chacun pesait effectivement à peu près autant qu'une Volkswagen – avaient tendance à manquer leurs cibles.

Le chapitre suivant de cette aventure s'est ouvert lors du détournement de l'avion de la TWA en juin 1985. Les passagers américains détenus en otage furent forcés par leurs ravisseurs de regarder des bandes vidéo qui montraient les dommages causés à des villages libanais par les obus égarés du *New Jersey*. Du reste, on est bien tenté de croire que, même si les Américains avaient employé de la poudre plus récente, ce scénario se serait vraisemblablement déroulé de la même façon. Car même si les armes sont parfaites, ceux qui s'en servent ne le sont jamais. Renseignements erronés ou incomplets, exécution fautive des tirs ou confusion des motifs, tous concourent à faire de l'emploi des armes une activité bien aléatoire.

Les opérations clandestines semblent offrir une autre possibilité de s'écarter des valeurs qui se sont imposées depuis 1945. Mais les opérations clandestines sont entachées d'un certain nombre d'inconvénients majeurs. Outre qu'elles sont difficiles à réaliser, non seulement présentent-elles un risque élevé d'embarras national si elles sont révélées à l'opinion publique, mais – et c'est encore plus grave – lorsque ces activités sont ainsi rendues publiques, les citoyens des pays démocratiques se montrent très réfractaires à donner leur appui à des actions qui semblent être aussi contraires à ce qu'on leur a appris à considérer comme légal ou moral. Les dirigeants des pays démocratiques font donc face à un dilemme épineux, et on comprend dès lors pourquoi ils exercent sur les médias des pressions croissantes afin qu'ils s'abstiennent de décrire de façon claire et détaillée les actions ou les intentions des gouvernements en matière d'intervention militaire. C'est encore là une autre façon d'éviter les contraintes exigeantes du nouveau code moral, dont l'impact croît plutôt qu'il ne diminue.

Souvent, les responsables occidentaux qui n'approuvent pas ces changements soutiennent que s'il existe effectivement un nouveau code de conduite, ses conséquences ne peuvent être que pernicieuses parce que seuls les pays occidentaux y sont assujettis. Mais, en fait, le respect accru des droits de l'homme dans le monde entier est l'une des caractéristiques dominantes de la scène internationale à l'heure actuelle. Dans le domaine des sciences sociales, il est difficile d'établir des liens précis de causalité, mais il semble y avoir un certain rapport entre des phénomènes aussi divers que la décision des sandinistes d'abolir la peine de mort après le renversement de la dictature brutale des Somoza, les pressions croissantes qui s'exercent sur les gouvernements conservateurs d'Amérique centrale pour qu'ils réduisent l'activité des escadrons de la mort, l'amélioration constante de la situation des minorités raciales dans les sociétés occidentales, l'ouverture croissante qui a lieu dans les pays socialistes, le refus des gouvernements, de quelque couleur politique qu'ils soient, d'admettre qu'ils pratiquent la torture et la prédisposition démontrée des grandes puissances comme les États-Unis ou l'Union soviétique à accepter la défaite plutôt que d'outrepasser certaines bornes dans le recours à la violence.

Plusieurs feront valoir que cette hésitation est la conséquence de la télévision, qui a fait voir au citoyen moyen le coût humain de la guerre. Mais cette hésitation avait commencé à se manifester bien avant l'avènement de la télévision. Elle est le produit de la démocratie et du progrès de

la civilisation. Le Royaume-Uni a eu de la difficulté à rallier le soutien populaire lors de son intervention armée durant la guerre des Boers au tournant du siècle. La France a réalisé qu'elle ne pouvait pas avoir le soutien de la population à l'endroit de son effort de guerre au Viêt-nam. Ces échecs se sont produits avant l'arrivée de la télévision. Ce fait devrait nous convaincre que le problème n'est pas seulement lié à la nouvelle technologie de l'information mais qu'il existe aussi quelque chose de fondamental dans la façon dont un État démocratique mène sa politique en matière de sécurité nationale lorsque ses citoyens peuvent prendre une part active dans la formulation de cette politique. Les gouvernements modernes ne peuvent pas mobiliser d'énormes contingents armés comme des pions sur un échiquier, à la manière des anciens rois. Les hommes doivent avoir une raison de mourir.

Les sociétés démocratiques ne sont pas les seules à être touchées par ces nouvelles attitudes. Il semble de plus en plus évident que les leaders du Kremlin ont fait face à une réprobation populaire croissante devant les pertes de vies humaines subies en Afghanistan. On oublie trop souvent qu'il ne suffit pas à un gouvernement de supprimer les nouvelles au sujet d'un événement dans sa propre presse. En raison des progrès spectaculaires observés à travers le monde au chapitre de la prise de conscience politique, la population de presque tous les pays, et certainement d'un pays comme l'Union soviétique, est beaucoup plus avertie que dans le passé. Elle est aussi beaucoup mieux en mesure de s'informer elle-même.

Certes, le mouvement est inégal. Les normes qui sont respectées laissent quand même la porte ouverte à d'énormes pertes de vies, tant parmi les soldats que parmi les civils. Les guerres du Viêt-nam et de l'Afghanistan ont provoqué des millions de pertes de vies. Mais des millions d'autres personnes auraient probablement été tuées si les restrictions que nous venons d'évoquer n'avaient pas une influence morale ou politique. Et parce que ces contraintes ont un effet, il est important de les préserver et de les renforcer. À cet égard, il est particulièrement inquiétant de constater qu'au Moyen-Orient, certains responsables irakiens et israéliens ont récemment commencé à décrire leurs ennemis comme des espèces d'insectes. La déshumanisation de l'adversaire est souvent un premier pas vers la levée de toute contrainte à l'utilisation de violence contre lui. Aussi n'est-ce probablement pas par coïncidence qu'au moment même où les responsables irakiens faisaient des déclarations aussi choquantes, l'armée irakienne faisait l'emploi d'armes chimiques contre les troupes iraniennes. En qualifiant les Palestiniens de « cafards drogués dans une bouteille », comme l'a fait un ancien chef d'état-major israélien, ou de « sauterelles », comme le faisait récemment le premier ministre d'Israël, on permet de façon subliminale aux officiers israéliens de justifier des mesures de répression qui ont entraîné la mort de nombreux enfants et adultes palestiniens. En fait, depuis le début du soulèvement sur la rive occidentale, l'armée israélienne a causé des pertes de vies qui, en proportion de la population, sont littéralement plus importantes que les pertes de vies américaines au Viêt-nam, où les États-Unis étaient engagées dans une guerre active.

La communauté internationale devrait s'opposer avec la plus grande vigueur à la tendance à la déshumanisation de l'adversaire, mais je pense que, ce qui est le plus important à l'heure actuelle, c'est que la tendance prédominante favorise un plus grand respect des droits de la personne dans le monde. Aussi les nations feront-elles face à des contraintes de plus en plus grandes sur l'utilisation de la force militaire dans la conduite des relations avec les autres pays.

Mais supposons que la révolution des armes intelligentes ait effectivement lieu. De grands pays comme les États-Unis continueront peut-être à hésiter à en tirer pleinement parti à cause d'un autre phénomène, soit la puissance militaire croissante des autres États. Non seulement les armes classiques perfectionnées se sont-elles répandues de plus en plus dans les pays du Tiers-Monde, mais on a également assisté à la prolifération des armes nucléaires et chimiques. Non pas que les États-Unis et les autres grandes puissances aient à craindre la défaite s'ils attaquent de petits pays qui disposent de telles armes, mais il reste que la multiplication de ces dernières accroît le coût de la guerre et rend plus fragile l'ensemble du système international.

Ces dernières années, un nombre croissant de pays ont transgressé impunément les règlements internationaux en faveur de la non-prolifération. On croit qu'Israël possède maintenant plus de 25 armes nucléaires qui peuvent être lancées depuis des avions. Ce qui est encore plus inquiétant, l'État juif a entrepris de mettre à l'essai un missile dont la portée est suffisante pour lui permettre de frapper certaines parties de l'Union soviétique. Celle-ci lui a d'ailleurs adressé une mise en garde publique.

Le Pakistan a tout ce qu'il faut pour devenir une puissance nucléaire. La plupart des observateurs croient du reste qu'il pourrait, tout comme Israël, se doter d'armes nucléaires fiables sans les mettre à l'essai – surtout s'il s'avère, comme on le croit généralement, qu'il a reçu de la Chine par le passé des renseignements sur la construction de telles armes [Spector, 1985, p. 113].

Les pays qui se sentent menacés par ces développements ont pris diverses mesures pour se protéger. En septembre 1984, le ministre syrien de la défense, Mustafa Tlas, décla-

rait que l'Union soviétique avait promis de « mettre des armes nucléaires à notre disposition » dans l'éventualité où Israël se servirait de son arsenal nucléaire contre la Syrie. À la même époque, les responsables soviétiques informaient certains visiteurs occidentaux que l'Union soviétique fournirait, au besoin, à la Syrie des armes nucléaires tactiques si Israël utilisait d'abord les siennes contre les Syriens. En outre, la Syrie s'est dotée d'armes chimiques, ce qui, dans l'immédiat, a des conséquences déstabilisatrices.

L'Inde a réagi au programme nucléaire pakistanais en réitérant la menace de joindre les rangs des puissances atomiques. Dans une entrevue avec le quotidien français *Le Monde*, le premier ministre de l'Inde, Rajiv Gandhi, a prévenu que son pays se verrait forcé d'envisager sérieusement l'option nucléaire si le Pakistan se dotait de bombes, ajoutant qu'il ne faudrait à l'Inde que quelques semaines ou quelques mois pour en faire autant [Spector, 1985, p. 95]. Cette déclaration laisse supposer que l'Inde est déjà, en fait, une puissance nucléaire et que tout est prêt à assembler en cas d'urgence.

Si l'on se tourne vers l'avenir, il semble pratiquement certain que d'ici la fin du siècle, plusieurs pays viendront grossir les rangs des puissances nucléaires ou chimiques. On estime qu'au moins 20 pays possèdent actuellement ou cherchent à acquérir des missiles balistiques capables de transporter des armes chimiques ou nucléaires [*Bulletin of Atomic Scientists*, juin 1988, p. 14]. Tout pays qui est aux prises avec un grave problème de sécurité national ou qui possède des ambitions régionales ou mondiales constitue un candidat probable. Maintenant que l'Irak a défié l'interdiction internationale pesant sur l'utilisation des armes chimiques, d'autres pays pourraient mobiliser leurs énergies dans cette direction. En toute probabilité, la prolifération des armes chimiques ou nucléaires suivra le modèle israélien : programme nucléaire connu mais non confirmé. Les pays voisins chercheront à leur tour à mettre sur pied leurs propres arsenaux.

Il se produit une évolution connexe dans les pays développés. Peu d'observateurs ont suffisamment réfléchi aux conséquences des programmes de modernisation des armes nucléaires du Royaume-Uni et de la France. D'ici la fin du siècle, ces deux puissances auront porté le nombre de missiles sur terre et en mer à au moins 1 200, contre environ 300 à l'heure actuelle. À moins d'une révolution technologique en matière de défense nationale contre les attaques par missiles, cet accroissement du nombre de missiles aura un effet spectaculaire sur la défense de l'Ouest. Le commandeur d'un seul sous-marin britannique ou français aura assez de puissance nucléaire entre ses mains pour annihiler toutes les villes soviétiques, grandes ou moyennes.

Pour mieux comprendre l'importance capitale de cette nouvelle capacité, rappelons qu'en 1967, Robert McNamara, alors secrétaire de la défense des États-Unis, estimait que la destruction du quart de la population et de la moitié ou des deux tiers de la capacité industrielle de l'Union soviétique entraînerait « l'élimination » de ce pays comme « puissance majeure pour de nombreuses années ». Or, le quart de la population et la moitié des industries se trouvent dans les 100 plus grandes villes de l'Union soviétique. C'est donc dire que, d'ici la fin du siècle, le Royaume-Uni et la France auront les moyens d'annihiler l'Union soviétique bien des fois [Seignious et Yates, 1984].

Entre temps, la Chine s'est dotée de huit sous-marins nucléaires à missiles balistiques et prévoit en construire davantage [Institut international d'études stratégiques, 1988]. Si sa puissance nucléaire s'accroît en conséquence, on peut dire, à la lumière des changements qui se produisent en France et au Royaume-Uni, que l'environnement stratégique du monde aura changé de façon spectaculaire d'ici la fin du siècle.

La sécurité en sera-t-elle accrue pour autant ? Si l'on s'en tient aux hypothèses sur lesquelles repose la politique de non-prolifération des grandes puissances depuis la fin de la guerre (ou à peu près), il est bien évident que la réponse est non. La prolifération des armes nucléaires accroît indubitablement la probabilité de leur utilisation. Et on peut supposer aussi qu'une fois les armes nucléaires utilisées, elles déclencheraient une escalade qui impliquerait éventuellement les autres puissances nucléaires, notamment les superpuissances.

On ne saurait dire que ces craintes sont sans fondement. Il suffit de suivre les événements au Proche-Orient pour se douter qu'un conflit d'origine locale pourrait fort bien entraîner la participation des grandes puissances. En 1973, les États-Unis se sont mis sur un pied d'alerte nucléaire afin de dissuader l'Union soviétique d'envoyer des troupes pour aider l'Égypte lorsque Israël a refusé de signer un cessez-le-feu négocié par les deux superpuissances. Compte tenu de l'engagement des États-Unis et de l'Union soviétique envers Israël et la Syrie, respectivement, on peut imaginer que l'utilisation par Israël d'armes nucléaires contre la Syrie aurait des conséquences terribles, non seulement pour le Proche-Orient mais aussi pour le monde entier. Ce qui est encore plus inquiétant, toutefois, c'est qu'Israël possède désormais des missiles capables d'atteindre le territoire soviétique. Imaginez un peu ce qui se passerait si le gouvernement israélien, poussé à des mesures désespérées, menaçait de recourir à ce moyen pour obliger le gouvernement américain à participer au conflit à ses côtés, même si cela risquait de déclencher une guerre nucléaire avec

l'Union soviétique. C'est probablement là, au fond, la raison d'être de la bombe israélienne. Dans le *London Times* du 12 octobre 1986, Francis Perrin, le haut-commissaire du programme français d'énergie atomique de 1951 à 1970, tentait d'expliquer comment la France comprenait le programme israélien, qu'elle avait aidé à faire démarrer : « Nous pensions que la bombe israélienne visait les Américains [. . .] non pas pour attaquer les États-Unis, mais pour dire "si vous ne voulez pas nous aider dans une situation critique, nous vous obligerons à le faire; sinon nous emploierons nos bombes nucléaires" ». On peut imaginer que des pays comme le Pakistan, la Corée du Sud ou Taiwan en viennent à se servir d'arguments similaires pour justifier leurs programmes nucléaires respectifs.

Il n'en reste pas moins que, tout comme la possession d'armes nucléaires par l'Union soviétique et les États-Unis a rendu leurs dirigeants extrêmement prudents à l'égard de tout geste qui pourrait donner lieu à des hostilités entre les deux superpuissances, on peut supposer qu'un État musulman doté d'armes nucléaires offrirait à un État frère directement confronté à Israël de l'aider à construire son propre arsenal dissuasif, mais il est bien difficile d'imaginer qu'un gouvernement rationnel, dans quelque partie du monde que ce soit, oserait lancer une attaque nucléaire qui pourrait donner lieu à une réaction du même type.

Dans un monde où les puissances nucléaires sont de plus en plus nombreuses, la menace la plus grave réside dans la densité des liens sur lesquels repose la sécurité internationale. Dans un monde bipolaire, tout territoire prend une valeur « stratégique » en raison de l'état de quasi-guerre froide qui prévaut à l'échelle mondiale. Mais si, comme cela semble probable, le nombre de puissances nucléaires augmente, il faudra peut-être mettre fin au raisonnement qui a poussé des pays comme la France et Israël à se doter d'armes nucléaires, c'est-à-dire la thèse voulant qu'en lançant une attaque nucléaire ou en menaçant de le faire, le pays agresseur peut appeler une des superpuissances à sa défense. En d'autres termes, dans un contexte de plus grande prolifération nucléaire, il devient de plus en plus urgent de trouver des moyens de dissocier la sécurité des États en conflit de la sécurité du reste de la communauté internationale. Par ailleurs, tous les pays du monde, et notamment les superpuissances, doivent s'attaquer beaucoup plus sérieusement à la tâche de réduire les arsenaux nucléaires, y compris les leurs. En outre, ils doivent mettre sur pied un nouveau système de sécurité internationale qui ne repose pas autant sur la dissuasion nucléaire. Cette autre approche peut sembler utopique et l'est probablement, mais il est certain qu'elle accroîtrait davantage la sécurité que ne le ferait l'augmentation incessante du nombre des puissances nucléaires fortement armées.

Bref, il se produit des développements majeurs dans le domaine de la technologie militaire et de l'acquisition d'armes. Aucun d'entre eux n'aura sur le système international des effets aussi marqués que la mitrailleuse ou la bombe atomique, qui ont conféré un pouvoir énorme à un petit nombre aux dépens de la majorité. La tendance actuelle consiste plutôt en un mouvement de diffusion de la puissance militaire et en un besoin croissant d'empêcher qu'une crise dans une région du monde n'entraîne un conflit armé, là ou ailleurs.

Évolution non militaire

Peut-on prévoir d'autres développements capables de modifier la nature du système international tel que nous le connaissons ? Il convient d'en considérer trois.

Le premier est l'évolution du rôle international des États-Unis. Après la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis furent longtemps considérés comme la capitale culturelle, financière et militaire du monde. Un tel débordement de puissance dans un pays a été rare dans l'histoire récente. Ainsi, alors qu'à une époque antérieure la Grande-Bretagne était la capitale financière et la principale puissance navale du monde, elle ne pouvait à elle seule concurrencer la puissance militaire de l'Allemagne au sol. Et l'importance de la France, ou encore de l'Union soviétique, comme capitale culturelle égalait sans doute celle de l'une ou l'autre des principales rivales européennes à cet égard.

Au cours de la majeure partie de l'après-guerre, toutefois, ce sont bien les États-Unis qui étaient la principale source de capitaux et de sécurité dans le monde. Et la société américaine était le modèle que les autres nations cherchaient à imiter. Mais cette situation est en voie de se transformer.

Dans le domaine de la finance, par exemple, le centre de gravité se déplace peu à peu vers Tokyo parce que la propension à l'épargne des Japonais est beaucoup plus forte que celle de n'importe quelle autre grande nation. Les États-Unis sont devenus le pays le plus endetté au monde, tandis que le Japon est devenu le plus grand exportateur de capitaux (19 milliards de dollars en 1987). Du point de vue militaire, les États-Unis restent le principal garant de la sécurité du monde non communiste mais, là aussi, leur avantage relatif a diminué pour les raisons déjà citées. En 1950, les dépenses militaires américaines représentaient 50 % de l'ensemble mondial. Vingt-cinq ans plus tard, cette proportion n'était plus que de 25 %. En outre, l'Union soviétique a atteint la parité nucléaire et la technologie militaire conventionnelle est désormais largement répandue.

Le modèle de la société américaine continue évidemment d'exercer un grand pouvoir de séduction à l'étranger, mais

il n'occupe plus la position dominante qui était autrefois la sienne. Les affrontements raciaux des années 60, les revers de la politique étrangère des années 70 et les problèmes sociaux des années 80 dans le domaine des narcotiques et de la criminalité ont terni l'image des États-Unis. Leur attraction idéologique semble incontestablement avoir perdu de la force depuis l'apogée de l'après-guerre, quoi qu'en dise l'administration Reagan. Cela ne signifie pas pour autant que les États-Unis sont plus qu'une grande puissance parmi d'autres : leur influence et leur potentiel restent énormes, mais il est certain que, pour réaliser leurs objectifs internationaux, ils devront collaborer davantage avec d'autres pays.

Une autre transformation fondamentale du système international au cours de l'après-guerre est celle de l'économie mondiale qui reposait autrefois principalement sur l'exploitation et la transformation des richesses naturelles et qui est aujourd'hui animée de plus en plus par l'information. Cette évolution a des conséquences profondes pour la balance du pouvoir et la répartition de la prospérité à l'échelle internationale. Avant la Seconde Guerre mondiale, les grands pays se préoccupaient fortement de l'accès aux richesses naturelles. En fait, ce qui, dans l'immédiat, était à l'origine de l'affrontement entre le Japon et les États-Unis au cours de cette guerre, c'est que les Japonais craignaient que les sanctions économiques que les États-Unis avaient imposées contre eux (en réponse, il faut le souligner, à l'agression japonaise) ne visent à empêcher le Japon d'avoir accès aux matières premières dont il avait besoin pour se tailler une place sur la scène mondiale.

Mais aujourd'hui les matières plastiques remplacent l'acier, tandis que le cuivre cède la place aux fibres optiques et les produits synthétiques se substituent au caoutchouc naturel. Ce qui est encore plus important – et qui n'est pas toujours bien compris – c'est que la crise pétrolière a montré une transformation de l'accès aux ressources. Les réactions immédiates au choc pétrolier étaient semblables aux craintes qui avaient motivé les Japonais en 1941. Mais on comprend maintenant que l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) ne pouvait pas imposer un embargo pétrolier absolu, même si elle pouvait influer sur les cours de l'or noir. C'est là un revirement important par rapport à la période antérieure, où il restait possible d'envisager un embargo total à l'endroit de plusieurs produits stratégiques. En fait, aussi longtemps que le colonialisme dominait dans la plus grande partie du Tiers-Monde, il y allait de l'intérêt des grandes puissances qu'elles se préoccupent au premier chef de l'accès aux matières premières, car leurs rivales possédaient d'immenses territoires dans le monde; ainsi, si un minéral stratégique se retrouvait dans plusieurs parties de l'empire britannique, il était au moins concevable que la Grande-Bretagne puisse par là contrôler le développement économique de ses rivales.

Avec la prolifération des États souverains depuis la guerre, les grands pays commerçants constatent qu'ils ont accès à de nombreuses sources d'approvisionnement qui ne sont pas contrôlées par des puissances rivales. Ils n'ont donc pas à se préoccuper autant de ce problème que par le passé. Bien entendu, le pétrole a semblé faire exception, puisque 56 % des réserves mondiales se trouvent dans la région du golfe Persique, d'où proviennent plus de 40 % des exportations mondiales. Mais à quelques exceptions près, tous les États producteurs ont désespérément besoin des recettes pétrolières pour maintenir la paix sociale chez eux. Même l'Arabie Saoudite est à court d'argent depuis que le prix du baril de pétrole est tombé sous les 20 $. Les membres de l'OPEP sont incapables d'appliquer un embargo véritable sur un produit qu'il est difficile de suivre après qu'il a pénétré sur les marchés internationaux. Et les Arabes eux-mêmes pourraient hésiter à répéter l'expérience des années 70 en raison des politiques qu'elle a suscitées dans les pays importateurs en matière d'économie d'énergie et d'approvisionnement auprès d'autres sources.

Bien sûr, ce tableau pourrait être modifié si les États-Unis et les autres pays occidentaux adoptaient des politiques énergétiques aberrantes au cours de la prochaine décennie. Sous l'administration Reagan, les États-Unis ont effectivement adopté une ligne de conduite assez désastreuse, mais il semble peu probable que les administrations futures se soumettent de façon aussi aveugle aux forces du marché. Par ailleurs, même si les membres de l'OPEP en viennent à resserrer leur emprise sur le marché international du pétrole au cours des années 90, il semble peu probable que les pays occidentaux cèdent à la panique comme ils l'ont fait durant les années 70. Ils savent désormais que les prix peuvent augmenter mais qu'il est peu probable que l'approvisionnement soit coupé. Cette prise de conscience suffira à freiner la hausse des prix.

Pour une bonne part, les développements futurs esquissés ici accroîtront le pouvoir des riches à l'égard des pauvres. Mais il existe une troisième tendance qui pourrait mettre un terme à l'indifférence relative des riches du Nord à l'égard des pauvres du Sud. Ainsi, on verra vraisemblablement, dans les années à venir, les pays du Sud exercer des pressions démographiques énormes sur les pays du Nord. Aux États-Unis, par exemple, on prévoit que la population hispanique, qui représente actuellement 8 % de la population totale, approchera les 10 % d'ici l'an 2000. En France, le gouvernement ne distingue pas les Français en fonction de l'origine ethnique, mais il est certain qu'un pourcentage croissant de la population française est d'origine arabe. Au

Royaume-Uni, les gens de couleur représentent maintenant près de 5 % de la population. Bien qu'une forte opposition se soit manifestée, dans de nombreux pays industrialisés, à cette importante migration en provenance du sud, le mouvement se poursuivra et s'accentuera vraisemblablement à long terme. Le Mexique devra offrir des emplois à 1 million de nouveaux entrants sur le marché du travail annuellement au cours des 15 années à venir. Or, ce chiffre dépasse considérablement le nombre d'emplois que le Mexique pouvait créer à l'époque où il enregistrait des taux de croissance réelle de 6 % ou plus. Aujourd'hui avec des taux de croissance faibles ou négatifs, l'économie mexicaine n'offre aucun avenir à ces jeunes qui doivent donc émigrer vers le nord.

Entre temps, on assiste à l'échelle mondiale au phénomène de la lutte des minorités ethniques pour accroître leur identité culturelle et leur influence politique au sein des sociétés où elles se trouvent. Cela se produira en Grande-Bretagne avec les Noirs, en France avec les Arabes et en Allemagne de l'Ouest avec les Turcs. Le phénomène Jesse Jackson aux États-Unis est avant-coureur de l'avenir, et non seulement aux États-Unis. La communauté noire américaine affirme enfin sa présence sur l'échiquier politique intérieur. Le message de Jackson s'adressait à certaines classes sociales, tant chez les Blancs que chez les Noirs, et il a réussi de façon étonnante dans les deux groupes. Mais l'immense appui que les Noirs ont donné à Jackson reflétait non seulement son message mais aussi ses origines : un Noir était candidat à la présidence. Le pouvoir que représente cette nouvelle force dans la vie politique américaine exigera que les États-Unis modifient leur perception du reste du monde. En particulier, la politique étrangère des États-Unis en viendra lentement à s'intéresser davantage à certains des problèmes que Jackson a introduits dans le débat politique : le sort de l'Afrique méridionale, le destin commun du monde occidental et du Tiers-Monde, la primauté du désarmement sur le contrôle des armes et un intérêt accru pour le sort des Palestiniens. Déjà, la politique des États-Unis à l'égard de l'Afrique du Sud s'est sensiblement modifiée. Par ailleurs, l'antenne locale du Parti démocrate dans sept États a appuyé la notion d'autodétermination pour les Palestiniens vivant en Cisjordanie et dans le couloir de Gaza. Tous ces éléments sont symptômatiques d'une nouvelle force dans la politique étrangère des États-Unis, une force dont l'influence croîtra. Mais les minorités raciales dans les autres pays occidentaux accroîtront aussi leur rôle politique.

Les crises ethniques chez les autres grandes puissances – les protestations des Arméniens en Union soviétique et l'agitation des Tibétains en Chine – auront des conséquences différentes mais pas totalement étrangères les unes aux autres. En Union soviétique et en Chine, comme il est de plus en plus difficile, du point de vue de l'image du pays à l'étranger et de la paix intérieure, de se contenter d'écraser sans merci les soulèvements, les dirigeants des deux pays devront probablement consacrer plus de ressources économiques et d'énergie politique aux questions intérieures et moins aux questions internationales, tout au moins à court terme. Souhaitant obtenir un plus large appui des populations qu'ils gouvernent, les dirigeants soviétiques pourraient devoir écouter de plus près l'opinion de leurs citoyens au sujet des problèmes internationaux. Sait-on pourquoi l'Union soviétique cherche à normaliser ses rapports avec Israël ? On tient souvent pour acquis que ce sont uniquement des considérations internationales qui motivent ce geste, mais il est également possible que le désir de se concilier la communauté juive soviétique n'y soit pas étranger.

Le déclin du respect

Ces développements soulèvent une question distincte au sujet de l'évolution du système international, soit celle du rôle du respect envers l'autorité dans le maintien de l'ordre, que ce soit au plan national ou international. Toutes les sociétés et tous les régimes internationaux exigent, pour se développer, une certaine mesure de respect de l'autorité. Sans cette condition, il faudrait des policiers à tous les coins de rue pour imposer l'observance des lois. La question qu'il est intéressant de se poser à cet égard, c'est de savoir comment le respect prend naissance.

Dans les siècles passés, le respect se développait parce que le citoyen ordinaire ne pouvait imaginer aucune autre attitude possible. Le pouvoir du monarque découlait, croyait-on, du droit divin. Et si les habitants d'un territoire donné ne démontraient pas le respect nécessaire, le monarque pouvait se montrer impitoyable.

C'est grâce au respect que les Britanniques ont pu régner sur la moitié du globe avec seulement 100 000 de leurs propres soldats. Lorsqu'un personnage d'un pays colonisé manquait de respect, les autorités britanniques agissaient rapidement pour le punir. Il y avait toujours la mitrailleuse, au besoin, pour étouffer les rébellions plus étendues. La suprématie des Blancs, qui a eu cours dans le sud des États-Unis pendant de nombreuses décennies après la guerre civile, reposait aussi sur le respect. Lorsque les Noirs ne faisaient pas preuve du respect approprié à l'égard de l'autorité, les chevaliers « tout de blanc vêtus » du Ku Klux Klan enfourchaient immédiatement leurs montures.

Il ne manque pas d'exemples plus récents. Pendant des années, Israël a pu contrôler la Cisjordanie avec des soldats

à temps partiel, mais les choses ont bien changé depuis. L'armée israélienne essaie actuellement de rétablir le respect – de redonner aux Palestiniens la « crainte de la mort », suivant l'expression du premier ministre Yitzhak Shamir – par ses tactiques brutales de fusillades et de bastonnades dans les territoires occupés. L'Amérique centrale et l'Europe de l'Est bouillonnent actuellement parce que de nombreux citoyens ont décidé de ne plus avoir peur des autorités ou de l'armée.

Certains gouvernements sont prêts à aller beaucoup plus loin que d'autres pour obliger au respect certains de leurs citoyens ou de leurs sujets. En Amérique centrale et en Europe de l'Est, les gouvernements ont parfois supprimé totalement le règne du droit et de la justice dans le but d'amener le citoyen ordinaire à les craindre de nouveau. C'est là le but des escadrons de la mort ou des procès répressifs encouragés par l'État. Le gouvernement irakien a même eu recours aux armes chimiques contre les rebelles kurdes.

Ces propos sur le respect de l'autorité ne sont pas un vain exercice théorique. Après la Seconde Guerre mondiale, les deux superpuissances bénéficiaient d'un respect considérable des autres pays, notamment de ceux qui relevaient clairement de leurs sphères d'influence respectives. Ce respect avait une double origine, chacune des deux superpuissances jouissant d'un prestige politique considérable après la victoire sur le nazisme et toutes deux possédant une énorme puissance militaire.

On ne saurait toutefois attribuer entièrement la position des deux superpuissances dans l'après-guerre immédiat à la crainte que les autres pays entretenaient à leur égard. Chaque superpuissance jouissait de l'appui de millions de personnes qui estimaient que, malgré leurs défauts, les deux pays représentaient deux grandes visions, bien que rivales, de l'organisation politique et sociale. En particulier, le respect dont jouissaient les États-Unis tenait essentiellement au modèle social américain plutôt qu'à la crainte de l'armée américaine. Même l'Union soviétique a joui, pendant un certain temps, d'un certain respect dans les régions où elle exerçait son influence. Les Occidentaux ont tellement l'habitude de dénoncer l'opportunisme corrupteur de certains dirigeants communistes d'Europe de l'Est d'aujourd'hui qu'ils oublient que l'idéal communiste a eu une grande emprise émotive dans ces pays, notamment parmi l'élite intellectuelle, et semblait offrir des promesses politiques importantes après 1945, alors qu'était encore vif le souvenir des cataclysmes qu'avait déchaînés contre les gens ordinaires l'ordre politique antérieur. Aujourd'hui, il est permis de croire que peu de gens en Europe de l'Est croient encore en l'ordre officiel, même si l'idéal socialiste continue sans doute d'avoir une grande influence. Mais ce n'était pas le cas en 1945. Aux yeux de millions de personnes, l'ordre socialiste, malgré les coûts pénibles qu'il imposait, représentait pour l'Europe de l'Est la seule solution viable.

Aussi longtemps que ces attitudes avaient cours, l'Union soviétique pouvait plus facilement dominer l'Europe de l'Est. Les Soviétiques pouvaient compter sur des alliés locaux pour faire observer l'ordre socialiste tel que défini par Moscou. Du point de vue soviétique, il valait beaucoup mieux écraser les rébellions populaires par gouvernements locaux interposés qu'en mobilisant l'Armée rouge. Et s'il devenait nécessaire d'envoyer l'Armée rouge, il était plus facile de le faire si l'on savait que le gouvernement local n'allait pas ordonner à sa propre armée de combattre les soldats soviétiques.

Mais il est de plus en plus évident que les peuples d'Europe de l'Est sont moins respectueux qu'auparavant. Même les leaders au pouvoir n'ont plus cette « possession tranquille de la vérité » du début. Ils craignent leurs propres populations qui se sont éloignées de plus en plus des croyances qui marquaient la période antérieure. Ce qui est pis, du point de vue soviétique, c'est qu'il appert désormais que, dans plusieurs pays d'Europe de l'Est, l'armée locale pourrait même recevoir l'ordre de résister à une invasion soviétique.

Ces tendances se maintiendront jusqu'à la fin du siècle actuel. L'Europe de l'Est affichera une position de plus en plus autonome à l'égard de l'Union soviétique. Certes, celle-ci ne permettra pas aux « pays frères » de quitter sa sphère d'influence sans que soit établi un nouveau régime de sécurité en Europe, mais on peut d'ores et déjà prévoir qu'un certain nombre de pays d'Europe de l'Est évolueront dans une direction qui les rapprochera davantage de la Pologne d'aujourd'hui que des démocraties populaires des années 50.

On constate un phénomène semblable à l'intérieur de la sphère d'influence des États-Unis. En 1954, ces derniers réussissaient à renverser le gouvernement élu du Guatemala grâce à une opération clandestine menée avec une poignée d'individus et à l'aide de quelques émissions de radio tendancieuses. Aujourd'hui, les États-Unis ont de la difficulté à changer le gouvernement du Panama, pays où leur influence économique est énorme et où ils maintiennent des milliers de soldats dans une zone qu'ils contrôlent complètement.

Le plan Arias, qui visait à mettre fin à la guerre civile dans plusieurs États d'Amérique centrale, est un autre exemple de la diminution du respect dont jouissaient autre fois les États-Unis. Les pays de cette région décidèrent de

prendre les choses en mains et d'essayer de trouver une solution à leurs conflits sans solliciter la collaboration des États-Unis. Les pays d'Amérique latine préparent actuellement un plan semblable pour désamorcer la crise causée au Panama par les efforts des Américains en vue de chasser du pouvoir le général Manuel Noriega.

Ces tendances vont se maintenir, et les pays d'Amérique latine obtiendront une marge de manœuvre croissante sur la scène internationale. Les États-Unis auront de la difficulté à résister à cette tendance. Le peuple américain, en effet, ne veut pas faire les frais d'une éventuelle obstruction de cette nouvelle vague historique; du reste, les avantages que les États-Unis tireraient d'une opposition au mouvement ne semblent aucunement justifier le bain de sang qui en résulterait.

On observera des phénomènes semblables ailleurs dans le monde. De façon générale, le pouvoir des pays hégémoniques diminuera. Ces pays feront également appel à la force moins souvent, mais on peut prévoir que les nations plus petites y recourront au contraire plus fréquemment. Les pays riches auront moins de ressources pour acheter le respect, et les pays pauvres pourront parler plus fort.

Malheureusement, ces tendances n'annoncent pas forcément une réduction de la violence et des pertes de vies. Le déclin de l'hégémonie dans certains coins du globe pourrait fort bien y engendrer des conflits régionaux intenses. Mais les contraintes qui caractérisent le système international vont se relâcher de toute façon. Les pays du « centre » exerceront de moins en moins de contrôle sur les pays « marginaux ».

Démocratisation et alphabétisation

Le déclin du respect de l'autorité – ou plutôt le désir des peuples de voir l'autorité mériter le respect – contribuera à la démocratisation croissante de la diplomatie entre les grands États et au sein de ceux-ci. Tout au moins dans les pays occidentaux, non seulement les citoyens demanderont-ils que les guerres soient menées suivant des normes de comportement plus rigoureuses, mais ils commenceront aussi à contester de façon plus fondamentale l'utilité même de la guerre. Dans les années 90, il deviendra de plus en plus difficile pour les dirigeants occidentaux d'ordonner des mesures qui pourraient entraîner un grand nombre de pertes de vies. Les citoyens des nations démocratiques resteront prêts à mourir pour une grande cause, mais ils refuseront de plus en plus de se sacrifier pour des causes pusillanimes. Ou, en tout cas, ils ne seront pas très nombreux à mourir pour de telles causes. L'invasion de la Grenade et la guerre des Malouines symbolisent la fin d'une ère. Elles ne démontrent pas que l'ordre ancien manifeste toujours sa volonté de combattre mais plutôt combien est diminuée cette détermination. Il faut désormais, avant que frappent même les pays les plus forts, que la proie soit très petite et que les risques d'une extension du conflit soient à peu près inexistants.

Il ne faut évidemment pas se laisser aller à un optimisme naïf. Les peuples de la terre pourraient de nouveau connaître les affres d'une guerre mondiale. Mais à un certain niveau élémentaire, les citoyens des grands pays semblent comprendre que la nature de la concurrence internationale est en transformation. Le Japon a prouvé que les matières premières ou l'espace vital sont moins importants pour le développement national à l'âge de l'informatique et des fibres optiques qu'ils ne l'étaient à l'âge du fer et de l'acier. Dans le passé, les États atteignaient la grandeur en amassant et en mobilisant personnes et ressources en grandes quantités. Les techniques de production étaient connues. Ce qu'il fallait trouver, c'était les moyens d'attirer les habitants des campagnes vers les usines où on pouvait les amener à se plier aux exigences du cycle de production moderne. Mais à l'avenir, les États qui atteindront la grandeur pourront être ceux qui encouragent l'adaptabilité et l'innovation. Le monde pourrait passer de l'âge de l'embrigadement, qui a duré de 1850 jusqu'à la fin des années 1960, à une ère marquée par un plus grand épanouissement personnel et une plus grande place à l'initiative locale, mais une moins grande cohésion politique ou centralisation de l'administration publique. Il en résultera vraisemblablement des attitudes politiques très différentes.

Il n'y a peut-être aucune force qui transformera la vie politique de toutes les nations autant que le progrès de l'alphabétisation. Pourtant, peu nombreux sont ceux qui ont pris conscience de cet énorme impact politique de l'alphabétisation. Aux États-Unis, elle explique pour une bonne part la révolution des droits civils : en 1940, seulement 11,6 % des adultes noirs âgés de 25 à 29 ans avaient complété au moins quatre années d'études secondaires, tandis qu'en 1970, ce chiffre était porté à 55,4 %. En outre, les Noirs se sont de plus en plus regroupés dans les grandes villes des États-Unis, où les idées circulent plus facilement qu'à la campagne. De ce terreau urbain politiquement fertile sont issus les principaux lieutenants de l'armée des droits civils menée par Martin Luther King.

Examinons ce qui se passe dans un pays dont les traditions politiques sont tout à fait différentes de celles des États-Unis. En 1987, 245 millions de Soviétiques âgés de plus de 10 ans, soit 89 % de la population, avaient fait des études au moins jusqu'à la 10^{e} année. Le chiffre comparable en 1939 était de 10 %; même en 1959, il n'était que de 39 %. Pendant cette période, l'Union soviétique s'est

fortement urbanisée. Alors qu'elle était encore une société largement rurale à la mort de Staline, l'Union soviétique a aujourd'hui un taux d'urbanisation presque aussi élevé que celui des États-Unis [S. F. Starr, 1988].

Il y a aussi le cas de l'Amérique centrale. Entre 1960 et 1976, le taux d'alphabétisation a augmenté de 44 à 72 % dans cette région [Leiken, 1984]. Au cours de cette période, les sociétés des pays d'Amérique centrale ont atteint un stade de demi-urbanisation sous l'impulsion des migrations paysannes vers les villes. Et c'est dans les villes que, grâce aux communications modernes, la notion de changement s'est transmise à un rythme encore plus rapide.

Au Moyen-Orient, la soif d'apprendre des Palestiniens est devenue légendaire. Comme les Juifs dans le passé, qui accordaient une grande importance à l'éducation parce que le monde extérieur, qui leur était hostile, pouvait confisquer leurs biens mais non pas la connaissance, les Palestiniens attachent maintenant à l'acquisition du savoir une valeur très élevée, pour les mêmes raisons : on ne peut pas le leur enlever.

D'ici la fin du siècle, l'effet conjugué de l'enseignement, de l'urbanisation et des nouveaux modes de communications de masse bouleversera la vie politique dans tous les pays soumis à des régimes autoritaires. Cela ne signifie pas que le monde entier deviendra démocratique; mais dans tous les pays, une proportion croissante de la population sera capable de comprendre les problèmes politiques et désireuse de participer aux décisions politiques. En d'autres termes, tous les États constateront que le nombre d'acteurs politiques au sein d'un système particulier de gouvernement aura tendance à augmenter graduellement. Même dans les cas où l'État n'est pas prêt à accorder des droits démocratiques à sa population, il devra davantage tenir compte des objectifs et des aspirations des secteurs de la société éveillés à la réalité politique, dont l'importance numérique ira en croissant.

La perméabilité de toutes les sociétés aux influences extérieures influera aussi profondément sur les rapports entre le citoyen et l'État dans tous les pays. L'interurbain direct, la vidéocassette, la radio à ondes courtes et le micro-ordinateur, toutes ces innovations permettent, à un degré extraordinaire, de pénétrer de l'extérieur dans chaque système politique. Aujourd'hui, aux États-Unis, le rabbin ou le prêtre catholique d'une localité peut en savoir autant au sujet du Proche-Orient ou de l'Amérique centrale que les spécialistes de ces régions au Département d'État ou à la Central Intelligence Agency.

À divers moments, au cours du premier mandat de l'administration Reagan, la crise politique polonaise a donné lieu à des divergences de vues à Washington quant au choix des mesures les plus susceptibles de contribuer à la survie des attitudes politiques représentées par le syndicat interdit (Solidarité). Les observateurs extérieurs qui tendaient à rejeter les recommandations du gouvernement disposaient d'une source d'information que n'avaient jamais eue les critiques des administrations antérieures : ils n'avaient qu'à téléphoner directement à des personalités importantes de la Pologne pour leur demander personnellement leur avis.

On se souviendra aussi que le shah avait tenté de limiter l'influence de l'ayatollah Khomeyni en le forçant à s'exiler en France. Mais grâce à des cassettes enregistrées, Kohmeyni a bientôt pu se rendre présent dans toutes les mosquées iraniennes. C'était la première révolution par message préenregistré.

Si l'on projette ces tendances à l'échelle planétaire, on peut obtenir des résultats très différents selon les régions. Dans des régions comme l'Europe de l'Est ou l'Extrême-Orient, on verra probablement les gouvernements se montrer plus ouverts aux aspirations de leurs populations. Au Proche-Orient, par contre, on pourrait assister à une recrudescence de l'agitation et de l'extrémisme, car les couches populaires, déçues par les promesses non réalisées du boom pétrolier et animées par le réveil de l'intégrisme religieux, sont vraisemblablement moins modérées à l'heure actuelle que les gouvernements des pays de cette région. En Afrique également, les tendances de la scolarisation et de l'urbanisation sont susceptibles d'entraîner une agitation considérable, car la partie instruite de la population, si elle s'accroît graduellement, reste néanmoins très petite, tandis que ceux qui détiennent le pouvoir ont des armes et sont déterminés à les utiliser pour maintenir leur autorité.

Dans les pays démocratiques, comme les États-Unis, ces tendances mèneront probablement à un manque encore plus grand de cohésion dans l'élaboration des politiques. À mesure que la population devient de mieux en mieux informée au sujet des grandes questions internationales, elle est sans doute plus disposée à favoriser la participation de son pays aux affaires internationales, mais elle veut aussi s'associer plus étroitement à la prise de décisions. En ce sens, les futurs gouvernements américains se verront peut-être confrontés à un tout-ou-rien dans leurs efforts en vue d'obtenir l'appui de la population pour leurs politiques. Le soutien populaire est d'une importance cruciale pour que les États-Unis jouent sur la scène mondiale le rôle auquel leurs dirigeants aspirent – un rôle qui est même essentiel à la poursuite du progrès international. Mais il sera difficile d'obtenir l'appui populaire nécessaire sans encourager un degré de participation à la formulation de la politique étrangère qui n'est guère de nature à favoriser la cohérence

dans ce domaine. (Une politique étrangère moins cohérente ne signifie pas nécessairement une politique étrangère moins souhaitable. Plusieurs politiques étrangères cohérentes se sont révélées désastreuses; mais une politique étrangère moins cohérente sera plus difficile à faire comprendre au monde extérieur.)

Certaines statistiques récentes donnent une idée de ce qui se produit. À l'heure actuelle, plus de 1 000 instances publiques dans les États et les municipalités prennent une part active à la politique étrangère américaine par des actions concrètes dans les domaines de l'éducation, de la recherche, des négociations avec des pays étrangers, de l'investissement et du désinvestissement. Ainsi, plus de 900 administrations locales ont, au début des années 80, adopté des résolutions en faveur du gel nucléaire. Plus de 120 villes ont protesté avec tellement de véhémence contre les projets de défense civile de l'administration Reagan que celle-ci a dû les abandonner. Grâce à leurs propres décisions de désinvestissement, plus de 70 villes et 19 États ont obligé le Congrès des États-Unis à adopter la première batterie de sanctions économiques visant l'Afrique du Sud pour protester contre sa politique d'apartheid [Shuman, 1986-1987].

Et ces tendances ne se limitent pas aux États-Unis. En Grande-Bretagne, l'Église anglicane a entrepris des négociations directes avec des groupes au Proche-Orient qui détiennent des otages britanniques et d'autres nationalités. La BBC a défié les ordres du gouvernement en dévoilant les abus possibles de la police et de l'armée en Irlande du Nord. Par ailleurs, le mouvement pacifiste a contribué à créer un climat qui a rendu possible le traité sur l'élimination des armes nucléaires à moyenne portée (Intermediate-Range Nuclear Forces). En Allemagne de l'Ouest, le Parti social-démocrate, bien que dans l'opposition, a négocié des propositions de limitation des armes avec le parti au pouvoir en Allemagne de l'Est. De tels développements seront de plus en plus fréquents dans tous les pays démocratiques, au grand dam des responsables de la politique étrangère.

On commence même à voir des tentatives semblables dans les pays situés derrière le rideau de fer. L'action de l'Église catholique en Pologne constitue un exemple extraordinaire d'une institution privée qui commence à jouer un rôle majeur en politique étrangère, malgré l'opposition des autorités. Ailleurs en Europe de l'Est, les Églises, tant catholiques que protestantes, commencent à laisser leur marque dans les affaires étrangères aussi bien qu'intérieures, bien que cette activité ne soit nulle part aussi profonde qu'en Pologne.

On trouve aussi des groupes privés qui exercent une action dans ce domaine. De nombreux mouvements de la paix occidentaux se sont mis en contact avec des organisations semblables de l'autre côté de la frontière politique. En Europe de l'Est, ces forces ne sont encore que de petits groupes plutôt que de grands mouvements, mais le seul fait qu'ils existent est extraordinaire.

Par quelles interactions politiques ces diverses tendances s'influencent-elles réciproquement dans les diverses régions du monde ? Dans deux régions, l'Europe de l'Est et l'Amérique latine, on devrait assister à des changements importants d'ici la fin du siècle. Dans les deux cas, l'évolution socio-économique et la baisse du respect de l'autorité dont j'ai parlé plus tôt sapent l'ordre politique.

En Europe de l'Est, la légitimité politique du contrat social de l'après-guerre, qui permettait au Parti communiste de s'emparer du pouvoir suprême et de l'exercer sans contrainte en échange de la promesse implicite qu'il défendrait les intérêts économiques de la classe ouvrière, s'est progressivement dissipée à cause de l'incapacité des dirigeants politiques à offrir un niveau de vie adéquat à la majorité de la population. Aujourd'hui, le parti au pouvoir n'est plus en mesure de rencontrer ses engagements. Le mode d'adaptation des sociétés d'Europe de l'Est à cette nouvelle réalité aura une importance critique. En Pologne, par exemple, on peut déceler trois options : la domination soviétique, la guerre civile ou la conciliation politique. Le défi des années 90 consistera à construire en Europe de l'Est un nouvel ordre politique qui répondra aux réalités économiques, aux aspirations nationalistes et aux préoccupations de l'Union soviétique en matière de sécurité.

La communauté internationale fait face à une tâche comparable en Amérique latine. Cette région du monde a subi une transformation spectaculaire depuis 30 ans. Comme la plupart des autres régions du Tiers-Monde, elle a connu une révolution dans les domaines de la démographie, de l'urbanisation et des communications, mais comme la majorité des pays d'Amérique latine partaient d'un niveau de développement plus avancé, les progrès y ont été plus notables. Aussi les problèmes de gouvernement sont-ils différents de ce qu'ils sont ailleurs. Au lieu que les classes dominantes de la région soient soudainement devenues plus cruelles et aient provoqué des révolutions dans plusieurs pays, elles sont tout simplement devenues anachroniques. Le sort des Somoza et des autres dictateurs d'Amérique centrale rappelle celui des despotes balkans d'une époque antérieure : tout le monde sait qu'ils doivent céder la place, mais on ne sait pas encore à qui.

Pour des raisons historiques, le nouvel ordre politique aura probablement une assez forte saveur antiaméricaine. En outre, il accordera vraisemblablement aux Latino-Américains une plus grande voix au chapitre des affaires

interaméricaines. Tout comme en Europe de l'Est, il faudra en Amérique centrale et Amérique latine construire un nouvel ordre politique réconciliant les impératifs du développement économique, de l'indépendance nationale et de la sécurité des superpuissances. Faute de quoi, les deux régions deviendront des pôles d'instabilité internationale dans les années à venir.

Deux autres régions, l'Afrique et le Proche-Orient, posent des problèmes de sécurité particulièrement graves. En Afrique, peu d'États officiellement indépendants ont atteint le stade de la viabilité économique ou politique. Confrontés à des problèmes de développement en apparence insolubles, ils n'ont le choix qu'entre deux options fondamentales, c'est-à-dire se placer sous la tutelle internationale en permanence ou chercher des moyens de coopérer au sein d'organismes régionaux. La communauté internationale devra encourager les États africains à collaborer plus étroitement dans les années à venir. Aucune région du monde n'envisage un avenir aussi sombre que l'Afrique d'ici la fin du siècle. Tandis qu'ailleurs dans le monde on a surtout besoin de décentraliser davantage l'État et de mobiliser l'énergie populaire, en Afrique, la tâche consiste plutôt à promouvoir la consolidation, la construction nationale et la création d'unités économiques viables.

Les structures politiques du Proche-Orient sont également intenables. D'ici la fin du siècle, il est tout à fait réaliste d'envisager que les monarchies du golfe Persique connaîtront le même sort que le shah, que les Palestiniens auront leur propre État national et que les forces intégristes joueront un rôle politique plus important dans tout le Proche-Orient. Le Proche-Orient a toujours été une région où chacune des deux superpuissances a hésité à faire des concessions pour tenir compte des intérêts de l'autre. Si cette attitude se maintient, le potentiel d'instabilité dans cette région pourrait être considérable. Si les puissances étrangères acceptent de concilier leurs intérêts respectifs, les changements qui en résulteront pourraient avoir un effet pénible pour certains éléments au Proche-Orient, sans forcément menacer la paix internationale.

Pour ce qui est de l'Extrême-Orient, il reste, d'ici la fin du siècle, à intégrer dans la communauté politique et économique internationale les six États communistes et les deux exclus de la région. La Chine a déjà entrepris cette transition qui sera difficile. Certains experts (dans des institutions comme la Rand Corporation, par exemple) estiment que la Chine pourrait occuper le deuxième rang des puissances économiques d'ici l'an 2010. Mais l'économie mondiale laissera-t-elle une place au géant chinois ? Si elle la lui refuse, la Chine sera tentée de suivre l'exemple du Japon d'avant 1945, c'est-à-dire de se tailler sa propre sphère d'influence pour assurer son avenir économique.

L'intégration des trois pays de la péninsule indochinoise et de la Corée du Nord dans la communauté internationale sera plus facile à réaliser au plan économique lorsqu'on réussira à surmonter les obstacles politiques. Mais les problèmes de sécurité sont extrêmement délicats et l'Extrême-Orient, comme l'Europe de l'Est, reste une région où un mauvais calcul pourrait déclencher un conflit majeur. En Corée, le désir de réaliser l'unité nationale est intense tant au Nord qu'au Sud. Il faudra trouver les moyens de répondre à cette aspiration sans menacer la sécurité des États voisins.

Dans la péninsule indochinoise, le Viêt-nam voudra vraisemblablement se concentrer sur la façon de résoudre ses graves problèmes économiques intérieurs. Il retirera ses troupes du Kampuchéa, mais il restera la force dominante tant à Phnom Penh qu'à Vientiane.

À l'instar de l'Europe de l'Est, l'Extrême-Orient ne sera vraiment stable que lorsqu'on acceptera de composer avec les intérêts soviétiques dans cette région. Gorbatchev ayant proclamé son objectif de relever l'économie soviétique aux niveaux mondiaux, son pays devra forcément s'intéresser davantage à l'Extrême-Orient où se trouvent certaines économies les plus dynamiques au monde. Depuis quelques années, l'Union soviétique demande à la communauté internationale d'envisager d'appliquer à l'Extrême-Orient les accords de Helsinki suivant le modèle européen. Cette proposition a été accueillie avec réserve, car elle semblait être une invitation transparente à rallier les autres pays contre la Chine. Mais, compte tenu de l'amélioration progressive des relations sino-soviétiques, peut-être le temps est-il bientôt venu d'examiner la proposition soviétique de plus près ? Il est certain qu'avant la fin du siècle présent, la communauté internationale devra mettre en place un nouveau système de sécurité pour remplacer les accords bilatéraux qui existent actuellement.

Enfin, il faudra, au cours des années 90, paver la voie à l'application d'une solution définitive à la situation des trois pays qui demeurent divisés : la Chine, l'Allemagne et la Corée. Étant donné que la scission de ces pays au cours de la période d'après-guerre est devenue une réalité acceptée de l'ordre international, un effort déterminé en vue de réunifier l'un ou l'autre pourrait s'avérer extrêmement perturbant. En outre, à cause des différences sociales qui se sont progressivement manifestées au cours des longues années qu'a durée la guerre froide, il pourrait se révéler impossible de mettre fin à la division de ces trois pays de façon traditionnelle, c'est-à-dire en faisant en sorte que la partie la plus forte intègre la plus faible dans sa propre réalité politique. Il pourrait être nécessaire de mettre au point de nouvelles formes d'association politique. Ce qui semble clair, toutefois, c'est que si l'intensité de la guerre froide continue de

s'atténuer, alors les pressions en faveur d'un règlement de la situation de ces trois pays – artificiellement scindés par la guerre froide – se feront plus fortes.

L'avenir

De façon globale, à quel avenir doit donc s'attendre le monde dans les années 90 ? Ce sera un monde où pourraient toujours avoir lieu des guerres majeures déclenchées par suite d'un mauvais calcul, mais où les principales menaces risquent d'émerger de l'intérieur plutôt que de l'extérieur. La tentation de déclencher une guerre internationale à l'échelle du conflit de 1939-1945 sera moindre et les contraintes sur une telle entreprise seront plus grandes. Mais cette prévision ne devrait pas nous rassurer outre mesure. Car les troubles ethniques, la dégradation de l'environnement, le désordre économique et la dissension sociale représenteront des menaces graves pour les gouvernements, menaces plus graves que les agressions ouvertes venant de l'étranger. Dans un tel contexte, les gouvernements seront jugés à l'étalon d'une nouvelle norme : les victoires importantes seront celles qui se produiront à l'intérieur du pays plutôt qu'à l'étranger. Les gouvernements seront jugés de plus en plus en fonction de leur performance économique et de la stabilité intérieure qu'en fonction de leur gestuelle politique ou de leurs manœuvres diplomatiques.

Dans le « Premier monde », c'est-à-dire les États occidentaux développés, l'ère impériale prendra fin non pas tant à cause d'une transformation du défi soviétique, bien que cela puisse aussi avoir un effet, mais à cause de la capacité croissante du Tiers-Monde à résister et du désir croissant des pays occidentaux de se retirer. Ce retrait pourrait malheureusement avoir un côté négatif. Le Premier monde pourrait être moins enclin à contribuer aux efforts internationaux en matière de développement.

Dans le « Deuxième monde », c'est-à-dire les pays communistes, l'ère héroïque prendra fin. L'époque où les leaders politiques pouvaient sacrifier un grand nombre de gens sur l'autel de la vision marxiste de l'histoire est presque révolue. Si la boucherie devait se poursuivre, il faudrait inventer pour cela une nouvelle théorie. Les bolchéviks seront dorénavant très heureux de rester des bureaucrates.

Dans le Tiers-Monde, qui regroupe la plus grande partie de l'humanité, l'ère anticoloniale prendra fin. Avec l'expulsion des Occidentaux et la mise en place d'un nouvel ordre politique, les gouvernements s'attaqueront en priorité au développement de leur propre pays, à la solution des problèmes d'instabilité ethnique et à la défense contre des voisins agressifs.

Dans ce nouveau contexte, la communauté internationale devra choisir entre la mise en œuvre d'un programme de réforme destiné à accroître l'efficacité et la pertinence des institutions internationales actuelles et le morcellement du système international actuel en blocs régionaux. On peut déjà observer un certain mouvement dans cette dernière direction. Les liens de la Communauté européenne avec les États africains, l'intérêt croissant du Japon pour l'Asie du Sud-Est et l'initiative des États-Unis dans le bassin des Caraïbes sont autant d'exemples des efforts déployés par ces trois grands blocs économiques pour se constituer une chasse gardée. On préférera évidemment une telle évolution à l'anarchie, mais il n'est pas évident qu'elle soit préférable à un régime multilatéral qui serait mieux gouverné qu'à l'heure actuelle.

Nous disposons peut-être même d'une nouvelle possibilité d'améliorer les institutions existantes. À l'un des premiers sommets auxquels il a participé, Ronald Reagan a proposé à Mikhail Gorbatchev qu'en cas d'invasion de la Terre par les Martiens, les deux superpuissances mettent leurs différends de côté pour lutter contre l'ennemi commun. Dans le contexte de la réalité actuelle, on pourrait peut-être substituer à cette éventualité plutôt fantaisiste la recherche de solutions à des problèmes bien réels, tels que les difficultés intérieures auxquelles font face les deux pays ou l'apparition de nouveaux problèmes internationaux comme le SIDA ou l'effet de serre, ce qui ne manquerait pas d'accroître les pressions en faveur de la coopération entre les deux États.

L'article de septembre 1987 de Gorbatchev sur les institutions internationales et son discours de décembre 1988 devant l'Assemblée générale des Nations Unies représentent un revirement radical des positions soviétiques d'après-guerre sur l'Organisation des Nations Unies, le rôle du droit international et la place de la coopération internationale dans la résolution des conflits en matière de politique étrangère. Bien qu'on ne possède pas encore tous les détails, l'initiative de Gorbatchev est l'un des développements les plus prometteurs depuis bien des années.

Entre temps, les Américains ont choisi comme président un homme qui aura une attitude beaucoup plus favorable que Ronald Reagan à l'égard des institutions internationales. George Bush a été l'un des plus efficaces représentants permanents des États-Unis auprès des Nations Unies. Bien qu'un nombre important de ses partisans soient opposés aux institutions internationales, la plupart des indices montrent que ce n'est pas le cas de George Bush lui-même.

Bref, s'il existe de nouveaux problèmes majeurs sur la scène internationale, les nouvelles perspectives sont tout

aussi pleines de promesses. Les leaders des années 90 auront pour tâche de tirer parti de ces nouvelles possibilités.

Commentaires de John Kirton

C'est en usant d'une prudence extrême que les spécialistes de la politique internationale commencent à faire des prédictions sur le type de système politique dans lequel nous vivrons en l'an 2000. Comme ils ne disposent que de modèles très élémentaires, d'une pléthore de grandes théories qui se font concurrence et d'un arsenal encore mince de conclusions fiables et partielles, et en l'absence d'un consensus intellectuel, peu d'autres choix s'offrent à eux que de reconnaître le rôle considérable joué par les éléments impondérables, allant du leadership individuel aux révolutions nationales, dans la détermination de l'avenir des pays et du monde. Au même moment, à défaut de disposer de solutions éprouvées, ils peuvent mettre l'accent sur un ensemble de questions fondamentales portant sur les éléments essentiels et durables de la politique mondiale qui ont préoccupé les spécialistes des relations internationales depuis des décennies et leur ont permis de faire des prévisions de plus en plus précises, bien que toujours risquées, sur le système international en évolution. Le premier de ces éléments est la préoccupation primordiale au sujet de la possibilité d'un conflit armé majeur et la persistance d'inégalités graves à travers le monde. Viennent ensuite les variables centrales qui sont à l'origine du changement au sein de ce système, tels la mise au point de technologies stratégiques, la répartition changeante des ressources dont disposent les pays et les blocs, ainsi que le consensus national qui détermine ou restreint les objectifs pour lesquels ces ressources seront utilisées. Ils concluent avec l'ultime question normative touchant la politique, à savoir la manière dont les pays s'y prendront pour réorganiser l'ordre international, c'est-à-dire la négociation ou la guerre.

Dans l'analyse de ces facteurs, William Maynes suppose que le monde échappera à un conflit majeur et à des inégalités déstabilisantes au cours de la prochaine décennie. Il situe d'abord les facteurs moteurs du changement dans le rôle joué par les armes guidées de haute précision et dans la prolifération des armes nucléaires qui ont pour effet de disperser le pouvoir militaire, dans le déclin relatif de l'économie et de l'influence culturelle des États-Unis, dans la demande croissante provenant de populations de plus en plus instruites pour le respect des « normes de Nuremberg », la satisfaction des besoins humains fondamentaux et l'expression de leur identité ethnique et dans les revendications contre l'autorité. L'ordre international qui en découle est caractérisé par la prédominance des intérêts locaux plutôt que ceux des superpuissances en Europe de l'Est, en Amérique latine et même en Asie, tandis que le Moyen-Orient et l'Afrique restent en proie à l'agitation politique. L'analyse se termine sur une prédiction empreinte d'optimisme au sujet d'une « nouvelle ère pour les organismes internationaux », alors que les deux superpuissances découvrent simultanément les mérites de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Cette conclusion attire l'attention sur la question fondamentale suivante : comment les principales puissances s'y prendront-elles pour réorganiser l'ordre international dont elles ont hérité en tenant compte des changements profonds qui surviennent dans le domaine de la technologie au plan international, des ressources dont disposent les pays et des attentes individuelles qui ont actuellement cours ? Mais chercher la réponse dans la réaffirmation du vieil internationalisme centré sur les Nations Unies et les deux superpuissances équivaut à sous-estimer les changements et les défis profonds qui attendent le monde dans la décennie à venir. En effet, une formule basée sur le retour à des structures internationales révolues, fondées sur des ententes datant de près d'un demi-siècle et conclues par les parties d'un duopole en déclin qui ont bâti ces structures à leur image et les ont par la suite presque détruites, est une façon extrêmement inadéquate de faire face aux conflits et aux inégalités qui jalonneront le parcours d'ici l'an 2000, sans parler qu'elle ne correspond en aucune manière à l'ordre international que nous souhaitons réaliser d'ici là.

Malgré la couverture favorable reçue par l'ONU dans les organes d'information au terme de sa médiation entre l'Iran et l'Irak et sa réalisation historique, bien qu'encore incertaine, que constitue le Traité sur le droit de la mer, l'Organisation et la philosophie internationaliste et égalitariste qu'elle préconise demeureront des moyens sérieusement inadéquats pour restructurer les régimes de sécurité dans les grandes régions du globe, de la même façon que le rôle qu'elle a joué dans les événements majeurs qui ont façonné l'ordre mondial au cours des deux dernières décennies est secondaire. Elle a eu et aura relativement peu à faire dans la création ou le contrôle de la plupart des technologies révolutionnaires de l'après-guerre, comme celles qui permettent aux pays d'exploiter l'espace. De par sa conception, elle ne réussit pas à intégrer au sein des principales puissances qui gèrent l'ordre mondial des pays dont l'influence va en s'accroissant (notamment le Japon, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie et même l'Inde) et dont les ressources seront nécessaires si le système doit survivre jusqu'à l'an 2000. Et comparativement à des organismes comme Amnistie Internationale et Greenpeace, ou à des événements comme les concerts rocks internationaux et les actes de terrorisme contre des avions civils, elle a peu contribué à la création des processus nationaux, démocratiques

et internationaux de prise de conscience qui se déroulent actuellement, bien qu'elle les ait codifiés. En effet, il est probable que le vieil internationalisme centré sur les Nations Unies et sur ses compléments que sont l'OTAN et l'Organisation du pacte de Varsovie sera remplacé au cours de la prochaine décennie par un nouvel internationalisme organisé autour d'un groupe de grandes puissances de l'Ouest qui, grâce à de nouveaux liens avec les pays de l'Ouest, de l'Est et du Nord, constituerait le noyau d'un ordre international plus stable, plus équitable et plus efficace.

Guerres et inégalités dans le monde dans les années 90

Contrairement aux années 70, qui ont débuté avec la guerre du Viêt-nam, se sont poursuivies avec la guerre au Moyen-Orient en 1973 et se sont terminées avec l'invasion soviétique en Afghanistan, les années 80 connaissent une faible activité militaire et peu de conflits prolongés qui mettent en cause l'une des superpuissances, font peser une menace contre la puissance rivale et ainsi mettent en danger l'ensemble du système. Malgré le retour de la guerre froide rhétorique du début des années 80, l'usage de la force au Liban et à la Grenade, la guerre des Malouines, celle entre l'Iran et l'Irak et la guerre du Cambodge, la décennie nous a apporté l'espoir que le spectre de la guerre mondiale est, peut-être pour la première fois depuis la fin de la dernière grande guerre, disparu à jamais.

Les données sur l'incidence des guerres menées par l'une ou l'autre des grandes puissances vont dans le sens de ces impressions. Bien que l'atrocité de la guerre se soit sans cesse accrue au cours des siècles, et tandis que le nombre de pays qui provoquent des guerres et y participent s'est multiplié au cours des 50 dernières années, le nombre de conflits internationaux déclenchés a constamment diminué [Levy, 1983]. Au cours des 44 années qui se sont écoulées depuis 1945, aucune guerre n'a éclaté entre les grandes puissances, un record inégalé depuis la signature des Traités de Westphalie et qui, selon les conclusions des spécialistes des diverses écoles de pensée, durera probablement jusqu'en l'an 2000 [Holsti, 1986; Modelski, 1987]. À l'intérieur du système occidental centré sur l'Europe, foyer de déclenchement de la plupart des conflits généralisés au cours des derniers siècles, il existe maintenant une situation de paix permanente, plus spécialement entre la France et l'Allemagne de l'Ouest, que les querelles occasionnelles entre la Grèce et la Turquie ne risquent pas de perturber. Et malgré l'irrégularité de leur nouvelle coopération, les deux superpuissances apprennent de plus en plus à s'entendre pour contrôler la rivalité militaire, non seulement entre elles (grâce aux mécanismes de contrôle des armements et de gestion des crises), mais également dans les régions du Tiers-Monde qui pourraient constituer une menace pour le noyau central du système.

Ces perspectives réelles de paix dans le monde s'accompagnent cependant d'une pauvreté envahissante et apparemment permanente dans de grandes parties du globe. Les années 80 ont été marquées par une rupture brusque, plutôt qu'une continuité avec les tendances du passé. Il est vrai, dans l'ensemble, que les taux de croissance et de consommation par habitant dans les pays du Tiers-Monde ont augmenté considérablement de 1950 à 1980, en particulier dans l'est de l'Asie et dans la région du Pacifique, en Amérique latine et dans les Antilles, ainsi qu'au Moyen-Orient et en Afrique du Nord [Holsti, 1986]. Il est également vrai que certains petits États, comme les quatre tigres d'Asie et les nouveaux pays industrialisés et exportateurs dans leur sillage, ont progressé de façon stable et rapide pour atteindre le seuil de l'abondance. Mais la longue période de déclin des prix du pétrole et des produits de base qui est survenue au début des années 80, l'augmentation massive de la dette des pays du Tiers-Monde et la fin réelle d'un quelconque dialogue entre le Nord et le Sud ont laissé de nombreux pays et de nombreuses personnes en plus mauvaise posture et, plus encore, ont anéanti le pouvoir de négociation sur lequel ces pays pouvaient fonder l'espoir de voir un jour leur situation s'améliorer. Ceux qui font encore preuve d'optimisme à l'égard de l'Organisation des Nations Unies devraient réfléchir au sombre bilan de ses efforts en vue de maintenir le dialogue Nord-Sud amorcé durant les années 70 et à son incapacité d'empêcher que ne glissent dans une situation de stagnation les pays d'Afrique situés au sud du Sahara. Et ceux qui cherchent des solutions aux problèmes d'endettement, de développement et de famine qui sévissent dans le Tiers-Monde, et qui veulent trouver les sources de financement nécessaires pour réaliser des progrès véritables, devront regarder au-delà des programmes d'aide des superpuissances qui disposent de moins d'argent et qui sont sollicitées de toute part et s'efforcer de mobiliser et de mettre à profit les ressources financières et le sens du devoir des Japonais, des Allemands, des Italiens et même des Canadiens et autres citoyens du monde.

Les nouvelles technologies et leur gestion

Aussi réelles que soient les perspectives de paix, il reste le risque que la prolifération de technologies militaires de plus en plus sophistiquées pourrait provoquer dans l'avenir des changements dans la puissance relative des pays, augmenter le problème de la sécurité des États et l'instabilité du système, rendre probable l'éclatement d'un conflit non

souhaité et mener à l'anéantissement définitif. En réfléchissant aux systèmes d'armement qui menacent le plus vraisemblablement la collectivité, les spécialistes de la politique internationale ont mis l'accent sur quatre tendances fondamentales de l'après-guerre : la prolifération des armes nucléaires, l'avènement des munitions à guidage de précision, les technologies relatives aux missiles balistiques, qui ont donné naissance à l'ère spatiale, les technologies de surveillance qui sont à l'origine de la « révolution de la reconnaissance » et, s'ajoutant à tous cet élément, la possibilité d'une stabilité stratégique permanente et d'un contrôle significatif des armements [Gaddis, 1986].

En ce qui concerne la prolifération des armes nucléaires, l'évolution de la situation au cours de la période de l'après-guerre a été plutôt satisfaisante. Le groupe des puissances nucléaires (qui, au début, comprenait les États-Unis, l'Union soviétique et le Royaume-Uni, et qui s'est élargi avec l'arrivée de la Chine en 1960, de la France en 1964 et de l'Inde en 1974) a crû à un rythme de plus en plus lent, et il se peut que le nombre de ses membres demeure limité à six. Ce plafonnement en particulier est dû, non pas aux Nations Unies, dont le Traité de non-prolifération des armes nucléaires et l'Agence internationale de l'énergie atomique n'ont pas réussi à prévenir une explosion nucléaire en Inde en 1974, mais aux efforts concertés des principales puissances de l'Occident et de l'Union soviétique, qui se sont entendues au milieu des années 70 pour adopter des mesures visant à restreindre le nombre des États nucléarisés. Ils y sont parvenus avec un succès évident au cours des 15 dernières années, pendant les jours sombres de la dernière guerre froide tout autant que durant la période de détente qui a suivi. Au cours des années 80, par ailleurs, d'importants aspirants au titre de pays nucléaires, comme l'Argentine, le Brésil et la Corée du Sud, ont abandonné cette option et les principales puissances montantes, comme le Japon, l'Allemagne de l'Ouest et l'Italie, ont résolument décidé, tout comme le Canada, de conserver leur statut de membres fondateurs du groupe des pays ayant renoncé aux armements nucléaires.

À un niveau beaucoup plus bas du spectre nucléaire, il reste le problème éventuel des pays qui ont accès à des ressources ou à des programmes d'armements nucléaires dissimulés, groupe dont Israël a été le premier membre il y a déjà plus de 10 ans. Le fait que ces armes restent cachées nous donne une idée du pouvoir du mouvement international opposé à la prolifération des armes nucléaires et diminue jusqu'à un certain point la confiance que peuvent avoir ceux qui les possèdent dans la fiabilité et la précision de leurs systèmes. Des pays comme le Pakistan, qui sont en mesure d'utiliser de telles armes contre d'autres pays, par opposition aux pays où la menace provient de l'intérieur (comme Israël et l'Afrique du Sud), font déjà preuve d'un intérêt décroissant pour cette arme et ne sont plus aussi enclins à courir le risque international que représentent les systèmes de détection de plus en plus perfectionnés. D'ici la fin du siècle, il est probable que la menace de prolifération horizontale des armes nucléaires sera bannie du processus normal des relations internationales pour devenir un crime contre l'ordre international, au même titre que le terrorisme, les détournements d'avions et les agressions à l'endroit des diplomates et de leurs missions. Les principales puissances mondiales sont ainsi en mesure, d'une part, de mener, grâce aux techniques de défense qu'elles ont mises au point pour leur protection, des actions militaires unilatérales visant à anéantir un potentiel nucléaire militaire naissant et, d'autre part, de prendre des mesures concertées afin de rendre exorbitant le prix d'une nucléarisation clandestine.

Aussi importante et présente que soit la menace nucléaire, elle ne représente qu'une facette de la dimension technologique qui est au centre de la question du matériel militaire national de nature soit stabilisante soit déstabilisante. Le potentiel des armes nucléaires dépend d'un ensemble de technologies balistiques, de guidage, de captage et d'ogives utilisées conjointement, au sol ou légèrement au-dessus du sol, pour constituer des munitions à guidage de précision, ou encore très haut au-dessus du sol, dans des applications civiles et militaires dans le très important domaine de l'espace. Comme les tenants de la théorie des longs cycles dans le domaine de la politique internationale le font valoir, les technologies navales et aériennes qui ont permis aux grandes puissances d'exercer leur domination à l'échelle mondiale au cours du dernier millénaire sont maintenant dépassées par les technologies spatiales qui exécutent les mêmes fonctions avec une efficacité accrue et à une échelle beaucoup plus grande [Modelski, 1987]. En effet, dans le domaine militaire, ce qui est responsable de la transformation de la situation stratégique et de l'avènement des superpuissances dans la période d'après-guerre n'est pas tant la mise au point d'une ogive en particulier (bombe atomique ou à l'hydrogène), quel que soit son pouvoir de destruction, que les technologies balistiques (fusées intercontinentales à combustibles solides) utilisées, les technologies électroniques (pilotage inertiel) qui ont servi à les guider et les techniques de surveillance (plus récemment, en rapport avec les missiles de croisière) qui leur permettent de trouver leurs cibles. Ensemble, ces éléments ont contribué à déclencher une course, qui ira en s'intensifiant au cours des années 90, entre l'instabilité stratégique et le contrôle effectif des armements.

Il existe toutefois des bases solides pour prédire que les processus qui ont mené au contrôle efficace de la

prolifération horizontale dans le domaine des ogives (nucléaires) les plus destructrices mèneront également au contrôle des systèmes de lancement les plus destructeurs et déstabilisateurs, soit les missiles balistiques de longue portée. La prolifération de ce type de systèmes a suivi d'une façon remarquablement semblable, bien qu'à un rythme plus lent, le schéma des ogives nucléaires, car l'entrée d'Israël, comme huitième membre du groupe, ne date que de 1988. Contrairement aux ogives nucléaires, on ne peut posséder de missiles balistiques de longue portée (ou de vecteurs de lancement en général) de façon clandestine, car les dangers liés au lancement exigent des essais en vol, et la technologie de vérification et de détection de ces engins aériens et spatiaux est particulièrement efficace lorqu'ils sont en vol. Dans ce cas, un système efficace de contrôle des armements est déjà en place, encore une fois grâce à une nouvelle alliance entre les grandes puissances plutôt qu'à la suite de pourparlers aux Nations Unies. En effet, en 1987, au cours d'un sommet, les sept puissances mondiales ont convenu de mettre au point des mécanismes pour éviter que ne se propage la technologie liée aux missiles balistiques dans les nombreux pays qui ne disposent pas encore de ces moyens.

Si l'on revient plus près de la terre pour aborder le domaine des techniques de guidage, on peut constater que la menace est moins grande. Dans les années 90, l'instabilité stratégique sera alimentée en partie par la prolifération des arsenaux de missiles de croisière, accompagnée de nouvelles techniques de ciblage, de missiles de plus longue portée capables d'atteindre des vitesses supérieures, une plus grande variété de plates-formes de lancement (terrestres, sous-marines et aériennes) et un nombre accru de pays possédant de telles armes. Les armes à guidage de précision sont celles qui présentent un réel défi, en particulier lorsqu'on envisage leur utilisation en combinaison avec les nouvelles technologies de dissimulation qui rendent plus difficile le travail de vérification et, par conséquent, les difficultés que soulèvent un système efficace de contrôle des armements.

Toutefois, la force déstabilisatrice la plus importante résidera de loin dans les progrès réalisés dans le cadre de l'Initiative de défense stratégique (IDS). Au cours des années 90, nous assisterons certainement à une intensification de la course scientifique (et probablement technique) autour de l'enjeu de l'IDS entre les deux grandes puissances. Lorsque les programmes actuels de recherche et de développement arriveront à terme, et que les deux superpuissances devront prendre des décisions difficiles au sujet de la mise au point et du déploiement de systèmes de composantes, l'incertitude et le doute prévaudront, posant un important défi au chapitre du contrôle des armements. Tandis qu'aucun pays (ou région) ne connaîtra un jour son astrodôme protecteur (et le retour concomitant à la domination des superpuissances), les caractéristiques stabilisatrices de l'IDS (pour protéger le commandement, le contrôle, les communications et les dispositifs de renseignement, ainsi que les éléments vulnérables de la triade stratégique et même les populations contre les États hostiles possédant des ogives nucléaires et des missiles balistiques à longue portée) favoriseront le déploiement de ces systèmes. En outre, il est probable que l'on commencera à appliquer au moins quelques-unes des nouvelles technologies en matière d'ogives nucléaires nouvellement créées ou améliorées par l'IDS (le laser, le canon à rail et le faisceau de particules) aux systèmes d'armement existants. Alors même que la prolifération des missiles de croisière diffuse la puissance militaire des deux superpuissances au profit du cercle un peu plus large des grandes puissances militaires (mais non au-delà), les formes restreintes de l'IDS serviront à reconcentrer ce pouvoir entre les mains des deux supergrands.

La militarisation de l'espace est une autre voie d'expansion de la technologie militaire qui peut avoir une incidence et un potentiel de reconcentration du pouvoir déstabilisateur. Ce processus sur lequel repose l'IDS, et que certaines autorités militaires considèrent comme souhaitable (notamment l'aviation et la marine), a déjà été amorcé en quelque sorte par suite de l'incapacité de la communauté internationale d'en venir à une interdiction du déploiement d'armes antisatellites en orbite, à haute ou à basse altitude [Stares, 1987]. Alors que les deux superpuissances continuent de développer des dispositifs (spatiaux et terrestres) de destruction des satellites, elles menacent les installations spatiales (ainsi qu'aériennes, terrestres et maritimes) non seulement de l'une et de l'autre mais de toute autre puissance. Ce faisant, elles mettent sérieusement en péril l'infrastructure technologique de la stabilité stratégique (les systèmes de surveillance, de communications, de commandement, de contrôle, de renseignements et de liaison permanente) et augmentent les risques d'accidents dans un nombre croissant de systèmes stratégiques de plus en plus étroitement interreliés.

Le processus de contrôle des armements sera-t-il à la hauteur de la tâche ? Peut-il contrôler l'évolution des nouveaux systèmes de missiles de croisière, de l'IDS et des technologies spatiales de destruction des satellites d'une façon qui accroîtrait la stabilité stratégique ? Les chances sont bonnes. Le processus de contrôle des armements de la période d'après-guerre, rendu possible grâce à la « révolution de la reconnaissance » à partir de l'espace survenue au début des années 60 s'est grandement développé au cours des trois dernières décennies, malgré des interruptions

périodiques, et les technologies spatiales de surveillance et de captage des communications, de plus en plus complexes, ont fourni les niveaux de vérification nécessaires. Même si la percée dans le domaine de la vérification sur place des forces nucléaires à portée intermédiaire ne devait pas se poursuivre, les technologies de vérification spatiale permettront aux négociations sur la réduction des armements stratégiques (START et même START 2) de déboucher sur des accords solides, sans compter que le fardeau que représente pour les deux superpuissances le financement et la mise en place de générations successives de systèmes terrestres concourt au même résultat. Les mêmes raisons (auxquelles s'ajoutent la baisse du taux de natalité et l'impopularité de la conscription) devraient favoriser la conclusion d'accords sur le contrôle des armes classiques, à commencer par le continent européen qui est densément peuplé. Le contrôle des forces nucléaires à courte portée demeure plus problématique parce que c'est là que le problème de la présence simultanée de cinq puissances et que les considérations touchant à la dissuasion sont les plus épineux.

Déclin de l'Amérique impérialiste et de la Russie isolationniste

Dans cette course effrénée entre l'instabilité stratégique et le contrôle des armements, le facteur le plus influant au sein du système international durant les 50 années d'après-guerre – le déclin de la domination exercée par les États-Unis et l'émergence concomitante de l'Union soviétique en tant que puissance plus engagée et responsable sur le plan international – fera pencher la balance en faveur du contrôle des armements. Malgré le vibrant débat sur l'ampleur, la durée et la direction précises de la suprématie des États-Unis au cours de l'après-guerre, la tendance générale est manifeste [Kennedy, 1987; Huntington, 1988-1989; Doran et Parsons, 1980].

Au cours de la première décennie qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ont exercé une domination sans précédent tant par l'étendue que par le degré de leur puissance. À eux seuls, ils représentaient plus de la moitié du produit national brut et des réserves financières de la planète et plus de la moitié de la production de pétrole et de gaz naturel, des grandes sociétés, de l'aide publique au développement et de la technologie. Au milieu des années 60, ils venaient au premier rang dans le secteur du matériel de guerre naval, aérien et spatial ainsi que dans le domaine des programmes politiques favorisant la cohésion sociale et des valeurs nationales distinctes, attrayantes aux yeux du monde entier (grâce au mouvement civil et le projet d'édification d'une grande société).

Cette suprématie sans précédent a engendré un déclin inégalé, au point où les États-Unis occupent maintenant simplement le premier ou le deuxième rang parmi leurs égaux dans pratiquement tous les domaines d'importance. La révolution amenée par l'arrivée au pouvoir du président Reagan n'a pas non plus réussi à répéter l'exploit antérieur de la Grande-Bretagne qui avait réussi à rétablir sa suprématie et à connaître un second âge d'or. Selon les mesures habituelles du pouvoir national, l'Amérique de Reagan, menée par son programme de réarmement, a renversé temporairement le long mouvement de déclin des États-Unis en Occident. Mais ce renversement n'a pas réussi à ralentir la rapide ascension des Japonais sur les points essentiels, ni même à devancer de façon définitive les Soviétiques et les Chinois. Cela s'est produit, assez directement, au dépens de la puissance économique et de la capacité de renouvellement de l'Amérique. Et, tel que l'a démontré le programme spatial américain (le premier indicateur tourné vers l'avenir de la capacité relative d'un pays), ce mouvement n'a rien fait pour enrayer le déclin général de l'avance technologique des États-Unis.

Au cours du dernier demi-millénaire, les déclins de ce genre ont généralement provoqué une instabilité internationale croissante et des conflits un peu partout à travers le système. Cette fois, cependant, trois tendances indiquent que les résultats seront différents et que la conjoncture des États-Unis (et du système) sera meilleure. En premier lieu, il y a la stratégie d'adaptation des États-Unis au déclin. On observe à cet égard des signes révélateurs de l'adoption d'une approche typiquement nord-américaine pour améliorer la capacité nationale (expérimentée avec succès par le Canada dans l'après-guerre), comportant des réductions importantes des dépenses militaires et de la mobilisation, et l'entrée essentiellement illimitée d'importants investissements étrangers directs. La deuxième tendance que nous pouvons déceler est la diffusion dans le monde de la puissance relative des États-Unis au profit d'un petit groupe de pays pour la plupart alliés et non à un ensemble diffus de puissances fort différentes. En dépit des succès de l'Union soviétique sur le plan militaire, de la Chine en matière de population et du Japon dans les domaines économique et technologique, aucun successeur dominant n'émerge. Au lieu du défi que pourrait représenter un rival unique, ou de l'incohérence découlant d'une large dispersion du pouvoir, nous avons un groupe restreint de démocraties industrielles importantes (le Japon, l'Allemagne de l'Ouest, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et même le Canada), chacune entretenant une relation particulière avec les anciens grands rivaux des États-Unis (la Chine et l'Union soviétique) ou avec les pays considérés comme des foyers majeurs d'instabilité éventuelle dans le monde (l'Europe de l'Est, le Moyen-Orient et l'Afrique). La troisième tendance est l'internationalisation croissante de l'économie et de la société américaines, qui rend de plus en plus improbable la réalisation du grand

cauchemar des pays alliés des États-Unis, c'est-à-dire le retour de ce pays à l'isolationnisme, à l'unilatéralisme et au protectionnisme.

Au même moment, en Union soviétique, un déclin semblable qui provoque un bouleversement historique est en train de changer cette puissance autarcique, isolationniste, défensive et ayant une envergure essentiellement européenne en un pays qui souhaite s'engager d'une façon responsable dans le système international. Dans ce cas, ce n'est pas tant Gorbatchev, aussi attirant et astucieux qu'il puisse se révéler comme leader, qui est la force motrice de ce mouvement, que les tenants de la pensée « Gorbatchevienne », l'élite soviétique d'âge moyen qui a un penchant pour la prospérité matérielle et l'expression intellectuelle, qui a relégué la menace militaire à l'endroit de l'Union soviétique dans le placard des souvenirs de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre froide et qui appuiera tout leader soviétique désireux et capable d'aligner le pays sur de nouvelles priorités plutôt que sur les anciennes. Il est plus difficile de prévoir leurs réactions et celles de leurs leaders que de prévoir celles des groupes qui, à l'intérieur de l'Union soviétique, sont encore animés par les idéaux d'une époque antérieure, comme le nationalisme, l'identité et la religion. Mais au-delà des frontières de l'Union soviétique, la diminution de la menace internationale et le grand attrait pour la prospérité matérielle émanant de cette puissante machine qu'est la Communauté économique européenne, engagée dans le mouvement qui la mènera vers 1992 et plus loin encore, rendra beaucoup plus facile pour l'Union soviétique de faire preuve d'une plus grande souplesse. Le nouveau défi des années 90 pour les Américains, les Soviétiques et les Européens pourrait bien en être un qui ne comporte rien de nouveau, soit de composer sur le plan politique avec le pouvoir énorme d'un peuple allemand uni par ses liens culturels.

L'internationalisation des débats nationaux

L'attaque menée sur l'architecture politique des États souverains, sur les frontières imposées et sur les sphères d'influence bien définies dont nous avons héritées (nulle part plus manifestes qu'à Berlin), sera considérablement aidée par les facteurs politiques internationaux qui mobilisent les populations du monde entier en leur faisant prendre part à l'évolution de la politique étrangère à l'échelle mondiale. Ici, également, la technologie spatiale a joué un rôle important, alors que les progrès réalisés dans les domaines de la miniaturisation des caméras et de la transmission par satellite – par la voie des nouvelles télévisées et des émissions d'affaires publiques – ont accru l'influence des événements nationaux sur la pensée et la conscience, de plus en plus planétaires, des citoyens, du moins dans les pays les plus riches du globe.

La possibilité unique qu'offre la télévision de couvrir des événements dramatiques de façon complète et de le faire avec l'émotion et la familiarité particulières qui favorisent la mobilisation politique est à la base de ce succès [Page et collab., 1987]. Depuis longtemps, on privilégie la couverture télévisée des affaires internationales, notamment des guerres, des catastrophes naturelles et des famines, sur celle des affaires nationales. Les nouvelles technologies facilitent énormément la diffusion de reportages portant sur les événements internationaux, même dans les stations locales en Amérique du Nord. Elles donnent ainsi une primauté aux problèmes internationaux dans le processus politique national et un rôle déterminant à la population dans le processus de règlement de ces problèmes. Tandis que la révolution nationaliste-fondamentaliste en Iran a peut-être été le catalyseur de la défaite de Jimmy Carter à la présidence des États-Unis, c'est le supplice infligé quotidiennement aux téléspectateurs par les réseaux américains qui ont mis le sujet en lumière et l'utilisation habile du médium télévisuel par les Iraniens qui ont donné à l'enlèvement de quelques diplomates dans la lointaine ville de Téhéran (événement qui n'est pas sans similitudes avec l'expérience des Britanniques pendant la révolution culturelle en Chine) sa véritable force politique aux États-Unis.

Il existe également une différence significative dans la réaction politique à l'égard des conflits armés et des interventions militaires qui ont été rapidement et abondamment télévisés (le Viêt-nam et le Liban) et ceux qui ne l'ont pas été (la Grenade, l'Afghanistan et les Malouines). Même si les gouvernements continueront à contrôler les ondes, nous assisterons dans les années 90 à la privatisation et, de là, à la démocratisation des satellites d'observation et de transmission et peut-être même des systèmes de lancement et de mise en orbite. Le rôle joué par le Satellite pour l'observation de la terre (SPOT) français dans la transmission des premières images du nouveau porte-avion soviétique, de la navette spatiale soviétique et de la catastrophe écologique de Tchernobyl indique que le jour où chaque réseau de télévision digne de ce nom aura accès à son propre satellite de communication (c'est-à-dire à son espion en orbite) n'est peut-être pas si éloigné. Dans l'intervalle, aux États-Unis l'affaire du Watergate et celle de l'Irangate, qui ont démystifié et dévoilé en détail à la population le fonctionnement de la politique étrangère, auront probablement des effets durables sur la mesure dans laquelle les citoyens seront disposés à faire confiance aux spécialistes de la sécurité nationale du gouvernement au moment de prendre des décisions en privé.

L'internationalisation de la télévision accentuera également le sentiment mondialiste qui prend forme progressivement en Occident et ailleurs. Elle est déjà en train de placer le drame de la mort sur la place publique et de lui enlever son caractère intime, en transformant l'extermination de la vie humaine provoquée par les conflits armés (Liban, 1982), les expulsions forcées (les bateaux de réfugiés vietnamiens), la famine (Éthiopie et Soudan), les inondations (Bangladesh), les tremblements de terre (Mexico) ou les ouragans (Jamaïque) en affaire collective, suscitant une réaction immédiate de la part des citoyens de la communauté internationale sans distinction de frontières. Ce sont les images du désespoir sévissant dans le Tiers-Monde véhiculées par la télévision, autant que les migrations, qui forgeront un lien psychologique et un sens de la responsabilité politique, d'abord fragmentaire mais de plus en plus fort, entre les citoyens du Nord et du Sud.

Une autre réalisation de l'ère de l'espace et de la télévision qui sera au cœur de la conscience mondiale est la révolution environnementale. En tant que mouvement de masse disposant d'un certain pouvoir politique, le mouvement écologique en Occident ne date que de la fin des années 60, alors que le programme Apollo nous a transmis les images évocatrices et inoubliables de cette planète vert-bleu, vivante mais fragile, déchirant l'obscurité angoissante de l'espace. Ces images ont montré à des centaines de millions de téléspectateurs à travers le monde entier que, dans l'univers, nous sommes vraiment seuls ensemble. Ensemble, les satellites de surveillance (comme à Tchernobyl), les satellites de détection des ressources terrestres (qui cartographient la déforestation dans les régions tropicales) et les satellites scientifiques (qui vérifient le trou dans la couche d'ozone au-dessus des pôles) vont sensibiliser de plus en plus la population et l'amener à se mobiliser pour que les scientifiques et les politiciens clairvoyants (souvent dans les petits pays) marquent des progrès sur le plan politique.

Enfin, grâce à la prolifération des satellites de radiodiffusion directe et des antennes de réception miniatures, la population de tous les pays aura accès, dans les années 90, à un vaste ensemble étendu de réseaux internationaux de télévision, comme c'est le cas aujourd'hui en Belgique. Il n'existe pas de raisons techniques, mais que des raisons économiques somme toute mineures, pour que les pays socialistes et les pays du Tiers-Monde ne puissent participer à cette tendance, comme ils l'ont fait à une époque précédente lors de l'avènement de la radio. Cette internationalisation de la télévision fera disparaître les interprétations ethnocentriques de la politique étrangère et rendra plus difficile pour les gouvernements de contrôler les débats, les cadres de référence et, par conséquent, la conscience politique de leurs propres citoyens. Du même coup, elle donnera aux minorités ethniques et linguistiques de nouveaux outils puissants pour renforcer leur nationalisme culturel commun. Rappelons à cet égard que la possibilité de capter les postes de la télévision ouest-allemande en Allemagne de l'Est a grandement contribué au maintien de l'unité de la nation allemande. Tandis que les armées des superpuissances rentrent au bercail, que le respect de l'autorité s'affaiblit et que l'identité nationale s'accroît, il reste à voir si les années 90 pourront absorber les pressions qui se manifestent en faveur d'une plus grande expression du désir de réunification du peuple allemand.

Construire le nouvel internationalisme

Ce rappel de la situation allemande, cause de tant de conflits politiques dans le monde au cours du dernier siècle, soulève des questions fondamentales quant à l'élaboration d'un nouvel ordre international et à la pertinence des organismes relevant de l'ONU pour accomplir cette tâche. Les perspectives sont plutôt minces, même en dépit du nouvel engagement de l'Union soviétique. L'Organisation des Nations Unies, comme auparavant la Société des Nations et la Sainte-Alliance, est essentiellement la création d'un ensemble particulier de puissances qui ont gagné la dernière guerre et qui ont institutionnalisé leur domination en concevant un système qui leur attribuait des privilèges uniques, qui exprimait leurs valeurs distinctes et qui déguisait cette configuration historique précise sous une image d'universalité et de permanence.

En 1945, les alliés de petite taille et les puissances défaites avaient peu d'autre choix que d'acquiescer à un système où les privilèges allaient aux détenteurs du pouvoir. Mais il est irréaliste de s'attendre qu'ils reconnaissent à jamais comme légitime ou même viable un système où les privilèges des vainqueurs se perpétuent, tandis que leur pouvoir demeure diminué. Il est très peu probable que les Nations Unies s'engageront un jour dans la réforme nécessaire de leur Charte pour rétablir la symétrie des droits et des ressources. D'ici l'an 2000, il se peut qu'une autre conférence de Bretton Woods ait lieu pour redéfinir le système monétaire international. Mais il est certain qu'aucune autre conférence de San Francisco portant sur la redéfinition de la base globale de l'ONU n'aura lieu. Malgré les récents signes de rapprochement de l'Union soviétique à l'égard de l'ONU, ni les Soviétiques ni leurs alliés américains de la Seconde Guerre mondiale n'accorderont à l'Allemagne de l'Ouest et au Japon un droit de veto au Conseil de sécurité, peu importe leur participation au système de sécurité en Europe ou en Asie. Il est également certain que les États-Unis seront des plus hésitants à abandonner leur droit de veto unique au Fonds monétaire international, un privilège qui avait sa raison d'être lorsque ce pays étaient

pratiquement le seul prêteur dans le monde, mais ne l'a plus maintenant alors qu'il est le plus grand débiteur. On ne peut pas non plus s'imaginer qu'un Japonais remplacera un jour un Américain à la direction de la Banque mondiale et que l'on déménagera le siège social de celle-ci de Washington à Tokyo. Et l'espoir que les États-Unis redécouvrent les vertus d'une Organisation des Nations Unies véritablement universelle devrait être laissé en suspens jusqu'à ce qu'ils acceptent de façon formelle le Traité sur le droit de la mer, qui est considéré comme la grande réalisation de l'ONU au cours des 25 dernières années.

Étant maintenus expressément hors des postes de commande par la nature même d'un système universel désuet, l'Allemagne de l'Ouest, le Japon et même l'Italie seront de plus en plus forcés de chercher des solutions à l'échelle régionale, à titre de centre économique de l'Europe entretenant des relations privilégiées avec le bloc de l'Est et l'Afrique, ou au cœur du système asiatique engagé dans un nouveau rapport privilégié avec la Chine, ou à titre de puissance régionale importante avec des opinions qui portent au sujet de la paix en Méditerranée et au Moyen-Orient. Il se peut aussi que les États-Unis se retrouvent avec seulement leurs voisins dans la zone définie selon la doctrine de Monroe (y compris le Canada) dans une sorte de grand club de débiteurs de l'hémisphère ouest.

La seule percée que l'on puisse entrevoir dans ce contexte pourrait provenir des organismes multilatéraux des pays de la zone atlantique comme l'OTAN, le GATT, l'OCDE et l'Agence internationale de l'énergie. Malgré les faiblesses connues (par exemple, le contrôle des États-Unis sur la fonction de commandant suprême des Forces alliées de l'OTAN en Europe et le manque évident de solidarité lors du bombardement pas très lointain de la Libye), l'alliance atlantique a enregistré quelques succès récents : l'ouverture des Américains aux recommandations de leurs alliés lors des négociations sur les forces nucléaires de portée intermédiaire, le succès de l'OTAN à intégrer le Japon dans le dialogue sur la sécurité mondiale, ainsi que le lancement attendu depuis longtemps des négociations de l'*Uruguay Round* dans le cadre du GATT.

Toutefois, il semble que les efforts à venir dans l'établissement de l'ordre international seront axés sur la troisième génération des institutions d'après-guerre : le sommet des sept puissances, tel que renforcé par des forces multilatérales, et les conférences internationales institutionnalisées entre les superpuissances qui ont fait leur apparition au cours des trois dernières années [Putnam et Bayne, 1987]. Les populations de l'Occident et leurs médias se sont déjà adaptés à cette évolution et lui ont donné une certaine légitimité en y prêtant attention. Même les sommets des sept puissances, qui ne promettent que peu de surprises, attirent régulièrement de 3 000 à 5 000 représentants des médias et sont largement couverts dans la plupart des pays participants. Par contre, l'ouverture annuelle de l'Assemblée générale des Nations Unies et les rencontres peu fréquentes des chefs de gouvernement de l'OTAN passent inaperçues. En seulement 14 années d'existence, les sommets ont à leur actif des réalisations impressionnantes. Ils ont prouvé qu'ils peuvent faire place aux nouvelles puissances que sont le Japon et l'Allemagne de l'Ouest, en créant ou renforçant de nouveaux organismes dans le domaine du commerce et des finances, en donnant un regain d'énergie aux organismes plus anciens et en les réorientant (par exemple, la rencontre de Londres en 1977 et le *Tokyo Round*), en réagissant aux crises du Sud (Tokyo en 1979 et Toronto en 1988), en abordant les questions cruciales de politique et de sécurité (le contrôle des armements, l'Afrique du Sud et le Moyen-Orient), en tentant de relever les défis qui surgissent dans de nouveaux domaines (le terrorisme, la drogue et l'environnement) et en élaborant des mesures énergiques (les détournements d'avions). Ce faisant, le système a réussi à survivre aux aléas de l'idéologie dominante du moment (le mouvement interventionniste de gestion coordonnée de la demande à la fin des années 70) pour faire progresser la coopération économique internationale. Le défi qu'il lui reste à relever au cours des années 90 est de passer du statut de ploutocratie de l'hémisphère nord à celui de véritable alliance mondiale des principales puissances en concevant des mécanismes permettant d'intégrer de façon valable l'Union soviétique et la Chine dans le dialogue et d'y introduire de façon plus systématique les revendications et la contribution du Sud.

3 Les perspectives de l'économie mondiale à l'approche de l'an 2000

Par Jacques Lesourne

Esquisser les environnements économiques possibles du Canada à la fin de ce siècle, tel est le rôle assigné à ce document par le Conseil économique du Canada dans le cadre de la réflexion entreprise sur les perspectives du pays aux alentours de l'an 2000.

Mais avant de présenter l'organisation du texte, quelques remarques préliminaires s'imposent afin de rendre la lecture plus transparente.

Premièrement, dans une analyse à long terme, les dimensions géopolitique et géoéconomique ne peuvent être complètement séparées. Il est évident, par exemple, que la construction du grand marché intérieur européen constitue largement la traduction économique d'un projet politique et que le succès ou l'échec de la *perestroïka* gorbatchevienne aura simultanément des conséquences dans les deux domaines. Aussi le texte, tout en privilégiant les aspects économiques de l'environnement du Canada, évoque-t-il constamment les aspects politiques qui en sont indissociables.

Deuxièmement, l'avenir est le produit de la nécessité, du hasard et de la volonté : nécessité des tendances lourdes qui ne peuvent être infléchies que par des pressions constantes sur de longues périodes; hasard de l'apparition de personnalités exceptionnelles ou de conjonctions fortuites entre des séquences d'événements jusqu'alors indépendantes; et volonté des individus ou des groupes sociaux d'inscrire dans le futur les projets qu'ils ont conçus. D'où l'obligation dans toute analyse prospective de présenter un avenir pluriel mettant en évidence les continuités vraisemblables et les ruptures possibles et cherchant à localiser les points de branchement au voisinage desquels le hasard sélectionne entre des trajectoires multiples.

Enfin, quant à l'économie mondiale, elle se présente à tout observateur comme un système complexe et dynamique d'acteurs et de variables insérés dans un tissu de relations nombreuses. L'appréhension d'un tel système n'est jamais simple et la description de son évolution impose presque inévitablement le recours à une succession d'éclairages partiels avec le risque de perdre de vue l'unité de l'ensemble.

Le plan du document résulte en partie de ces remarques préliminaires. Cinq sections le composent.

La première est consacrée à un bref rappel historique, car il n'est point de prospective qui puisse faire l'économie d'un enracinement dans le passé. Toutes nos conjectures sur le futur ne se nourrissent-elles pas en effet de nos informations sur aujourd'hui et sur hier ?

Cette rétrospective, nous chercherons ensuite à l'interpréter dans la deuxième section, ce qui nous conduira à mettre en évidence des tendances lourdes et à nous interroger sur leur pérennité dans l'avenir. En donnant à cette question une réponse positive mais qui ne ferme pas l'éventail des possibilités, nous aurons défini un cadre pour l'analyse prospective de l'économie mondiale.

Ce sera l'objet de la troisième section qui présentera quatre visions complémentaires de cette économie en centrant successivement la réflexion sur les régions, les flux, les mécanismes et les acteurs. En matière de flux, on tentera tout particulièrement de replacer dans une problématique mondiale les échanges extérieurs du Canada.

Il sera alors possible d'esquisser, dans la quatrième section, des scénarios pour le début du prochain siècle. Les trois variantes retenues n'épuiseront pas tout ce que le présent contient en germe, mais elles devraient suffire à baliser l'ensemble des sentiers concevables afin que puissent être abordés les thèmes de la cinquième section.

Cette dernière traitera en effet des *policy issues*[1] que suggère l'analyse, tant pour le Groupe des Sept auquel appartient le Canada que pour le pays lui-même. Elle fera ainsi le lien avec les documents consacrés à l'étude spécifique des problèmes canadiens.

Un bref rappel historique

Deux années très différentes peuvent être proposées comme point de départ de cette rétrospective : 1950, lorsque s'achève l'immédiat après-guerre et 1970, au seuil des grands chocs des deux dernières décennies. Nous nous référerons tantôt à l'une tantôt à l'autre. Les évolutions caractéristiques de l'économie mondiale au cours de ces

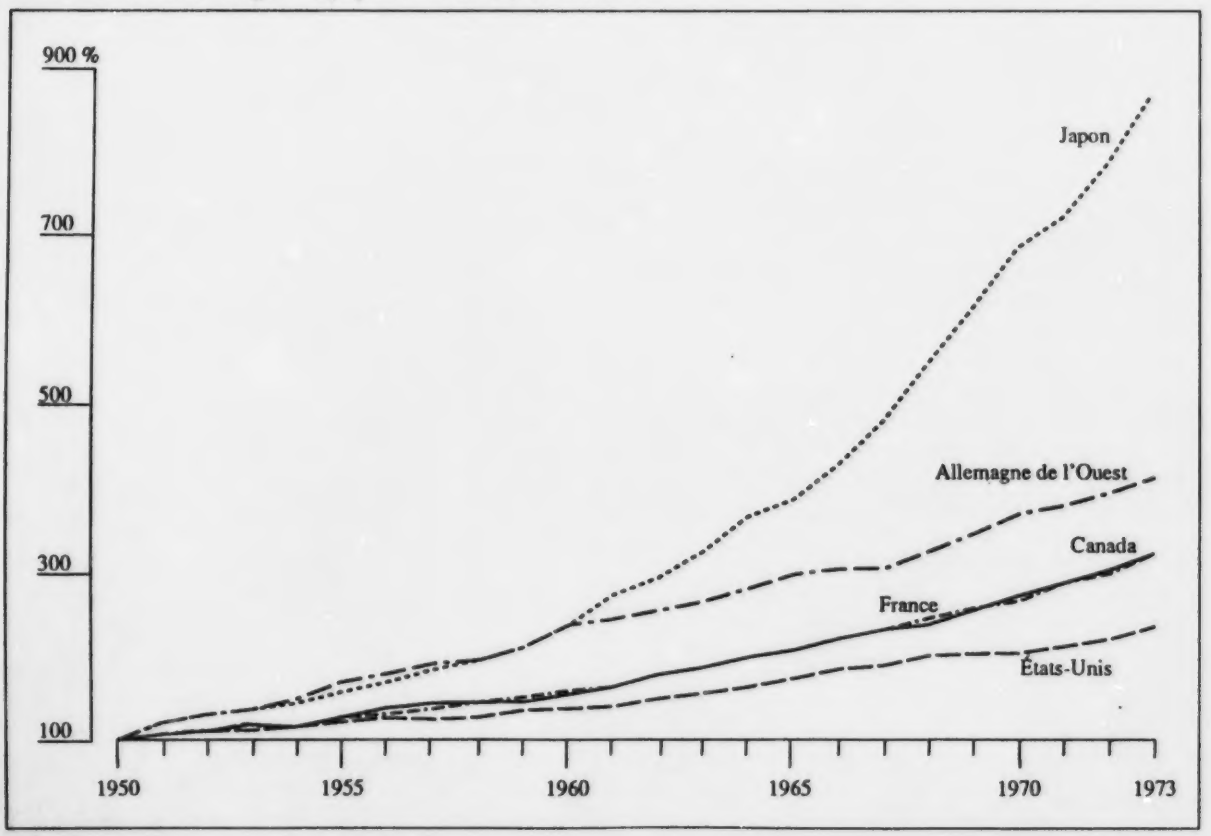
deux périodes successives de 20 ans peuvent être regroupées autour de quatre thèmes.

1 L'année 1970 apparaît comme une année charnière qui sépare un régime de croissance forte et faiblement irrégulière de l'économie mondiale et un régime de croissance ralentie avec de fortes fluctuations, chaque fluctuation n'étant maîtrisée par les marchés ou les gouvernements qu'après avoir donné naissance dans ce même domaine ou dans d'autres domaines à d'autres fluctuations. Ainsi, les chocs pétroliers de 1973 et de 1979 ont engendré le contre-choc de 1986 à la suite de cheminements complexes combinant ralentissement de la croissance et économies d'énergie, substitution du pétrole et développement du nucléaire. Ce sont ces mêmes chocs qui, accompagnés dans le Tiers-Monde d'un maintien de l'investissement et de la consommation, ont provoqué la crise de l'endettement de 1982, crise qui n'est pas encore résolue. Enfin, les chocs pétroliers ont jusqu'en 1980 nourri l'inflation américaine, née de la guerre du Viêt-nam et renforcée par la baisse du dollar qu'elle avait provoquée. Quant à l'histoire macro-économique des années 80, qui ne la connaît pas ? Avec, au début de la décennie, la montée du dollar déclenchée par la conjonction d'une politique monétaire restrictive et d'une politique budgétaire permissive, montée entraînant comme corollaire l'accroissement des importations américaines, la chute des exportations, l'apparition d'un lourd déficit de la balance des paiements courants et le développement d'attitudes protectionnistes aux États-Unis. Avec, au début de 1985, une situation de déséquilibre telle qu'elle ne pouvait que déboucher tôt ou tard sur une chute profonde du dollar américain par rapport au deutsche mark et au yen. Une histoire qui n'est pas terminée puisque la croissance du déficit de la balance des paiements des États-Unis n'a été jusqu'ici que freinée.

Ce rappel soulève à l'évidence une question essentielle pour la réflexion prospective : faut-il attribuer à des événements fortuits ou au mode de régulation de l'économie mondiale l'apparition de ces déséquilibres qui s'enchaînent

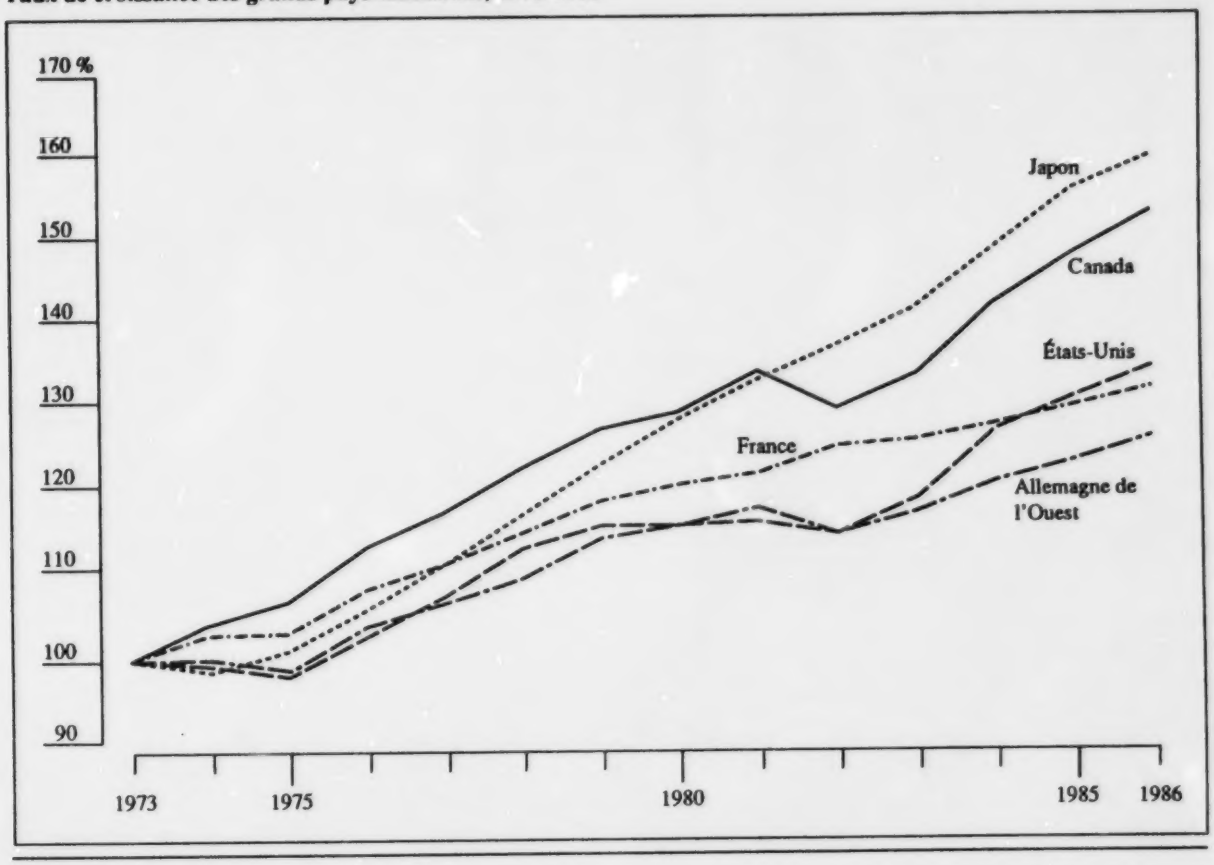
Graphique 3-1

Taux de croissance des grands pays industriels, 1950-1973



Graphique 3-2

Taux de croissance des grands pays industriels, 1973-1986



et ne sont résorbés qu'avec retard par les gouvernements et les marchés ? Cette question, nous la garderons en mémoire jusqu'à la deuxième partie de ce texte.

2 Le début des années 70 voit aussi s'amorcer des changements dans le niveau et la hiérarchie des taux de croissance des différentes zones mondiales. De 1950 à 1973, le taux de croissance du Japon dépasse largement celui de l'Allemagne de l'Ouest et du Canada, qui se situe à son tour au-dessus du taux des États-Unis (graphique 3-1). Au cours de cette période, les évolutions du produit intérieur brut (PIB) en France et au Canada sont pratiquement confondues. Au contraire, à partir de 1973 l'éventail se resserre. Le Japon reste en tête mais avec un taux de croissance fortement réduit. Il est suivi de près par le Canada dont la croissance a été peu affectée par les fluctuations de l'économie mondiale. À l'autre extrémité du spectre, le taux de croissance de la France, de l'Allemagne de l'Ouest et, plus généralement, de la Communauté européenne devient inférieur à celui des États-Unis (graphique 3-2 et tableau 3-1).

Le résultat est que de 1955 à 1974, au sein du Groupe des Sept, la part des États-Unis dans le produit national brut (PNB) cumulé décroît de 64,5 à 46,7 %, alors que celle du Japon grimpe de 3,8 à 15,1 % et que celle des quatre pays européens passe de 27,4 à 33,5 % – la part du Canada s'élevant légèrement de 4,3 à 4,7 %[2].

Simultanément, la part des États-Unis dans le produit mondial décroît régulièrement pour se stabiliser depuis le début des années 80; de l'ordre de 28 % en 1960, elle se situe aux alentours de 23 % en 1973 et légèrement au-dessus de 21 % à partir de 1980. Dans le même temps, l'ensemble du monde en développement accroît sa part de 25,2 % en 1960 à 30,1 % en 1980[3].

3 Depuis la Seconde guerre mondiale, l'importance des échanges économiques internationaux n'a cessé de s'accroître. Le phénomène est bien connu. Pour les marchandises, il apparaît nettement au tableau 3-2, mais le degré d'intégration dépend fortement des branches : très élevé

Tableau 3-1

Taux de croissance annuels moyens des grandes zones du Nord, 1960-1987
Croissance réelle du PIB en pourcentage

	1960-1973	1973-1980	1980-1986	1984	1985	1986	1987
Communauté économique européenne (12)	4,7	2,2	1,4	2,2	2,5	2,4	1,9
États-Unis	3,9	2,1	2,6	6,6	3,0	2,7	2,5
Japon	9,9	4,1	3,6	5,0	4,7	2,5	2,7
Canada	5,6	3,8	2,9	6,3	4,3	3,3	3,9

SOURCE Wharton, cité dans Ramses 87-88, *Mondes en mouvement*, Paris, Economica, 1987, p. 182.

dans des secteurs comme l'électronique, il est naturellement beaucoup plus limité dans des domaines tels que les matériaux de construction. Pour les différentes catégories d'invisibles, l'examen détaillé fait apparaître la progression très sensible des « intérêts et dividendes » qui résulte à la fois de l'évolution de l'endettement courant et de l'internationalisation de la production dont une partie croissante passe sous contrôle étranger.

4 Des années 60 aux années 70 et 80, la structure de la production mondiale s'est très profondément transformée. Le phénomène apparaît clairement aux graphiques 3-3 et 3-4. Le premier compare les années 60 aux années 70 dans les pays à économie de marché pour l'industrie manufacturière décomposée en sept branches. La chute de la sidérurgie-métallurgie contraste fortement avec le quasi-maintien de la croissance de l'industrie alimentaire. Le deuxième s'intéresse plus particulièrement aux filières métalliques et mécaniques. Il montre l'élargissement de l'éventail des croissances entre les secteurs, le matériel informatique maintenant pratiquement son taux de croissance d'une décennie à l'autre, tandis que la construction navale voit le sien s'effondrer de 6,9 à –4,4 %. Des phénomènes analogues peuvent être mis en évidence pour les filières agrochimiques.

Tableau 3-2

Évolution mondiale du commerce et de la production de marchandises, 1960-1986
Taux de croissance annuels moyens en pourcentage

	1960-1970	1970-1980	1980-1986
Exportations			
Tous les produits	8,5	5,0	2,5
Produits manufacturés	10,5	7,0	4,5
Production			
Tous les produits	6,0	4,0	2,0
Produits manufacturés	7,5	4,5	

SOURCE Estimations du GATT (1987).

Tels sont les faits bruts. Reste à les interpréter en mettant en évidence les grandes tendances dont ils sont l'expression. Il conviendra ensuite de se demander si ces tendances continueront ou non à modeler l'économie mondiale dans les 15 à 20 prochaines années.

Les tendances lourdes et leur pérennité

L'essor de l'économie mondiale après la guerre a été très fortement marqué par le rôle régulateur des États-Unis. Leur soutien à l'ouverture du commerce international, aux transferts de technologie, à la stabilité des taux de change et à l'aide au développement a fortement contribué à l'instauration d'une croissance durable et soutenue, mais cette croissance a en retour modifié en profondeur la structure et le fonctionnement du système international donnant ainsi naissance à des problèmes nouveaux.

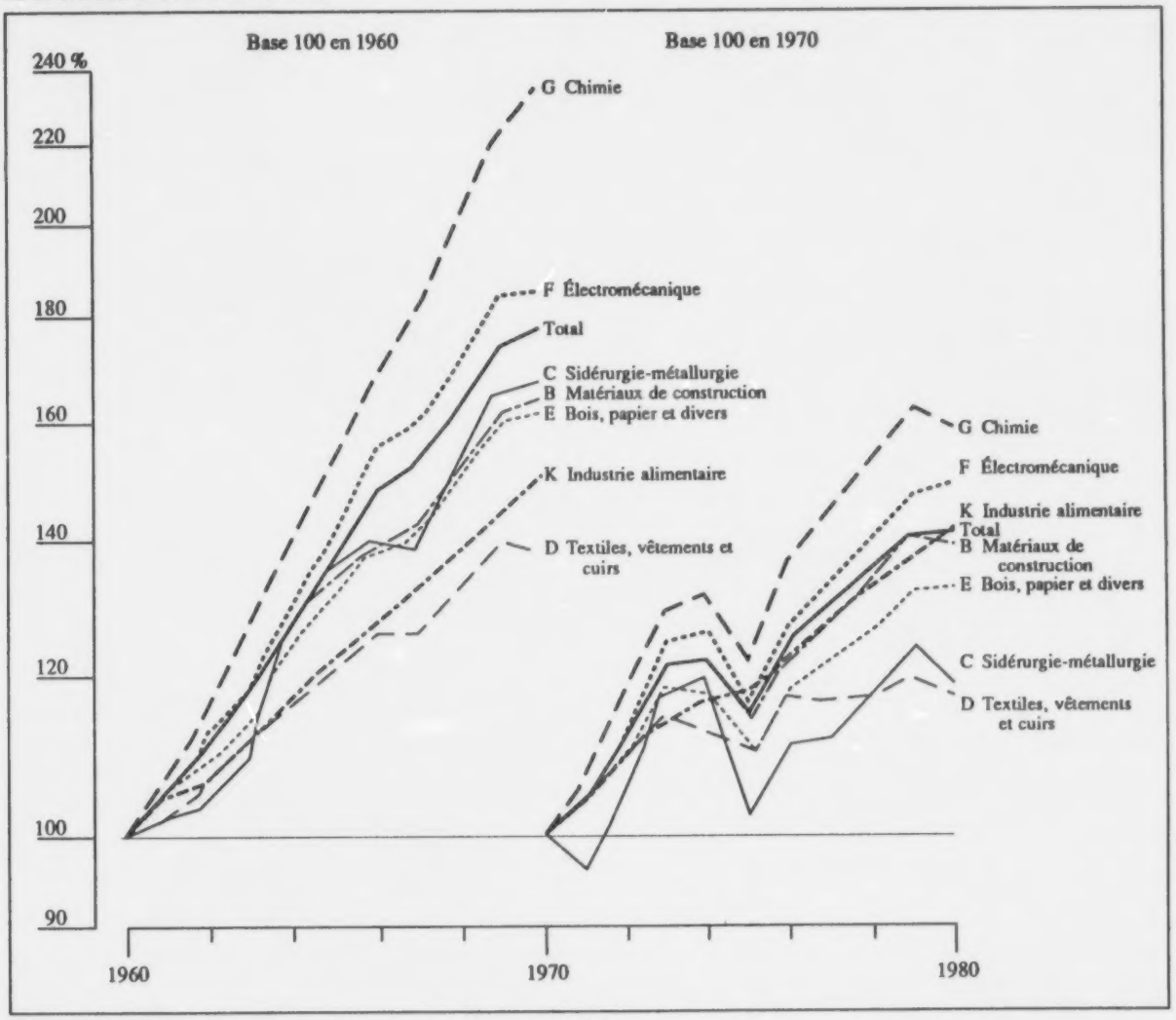
Trois tendances lourdes permettent de rendre compte de ces transformations : l'économie mondiale devient de plus en plus multipolaire; les économies nationales voient s'accroître leur degré d'interdépendance; et le Tiers-Monde se développe, mais la différenciation entre les pays se renforce. Deux autres tendances doivent toutefois être aussi mentionnées : elles concernent l'évolution des technologies disponibles et les perspectives démographiques mondiales.

La tendance à la multipolarité

Qu'est-ce qu'un pôle ? Un ensemble d'acteurs économiques, politiques ou sociaux appartenant à un pays ou à une région et ayant suffisamment d'intérêts communs pour

Graphique 3-3

Production mondiale des grandes industries manufacturières, pays à économie de marché, au cours des années 1960 et 1970



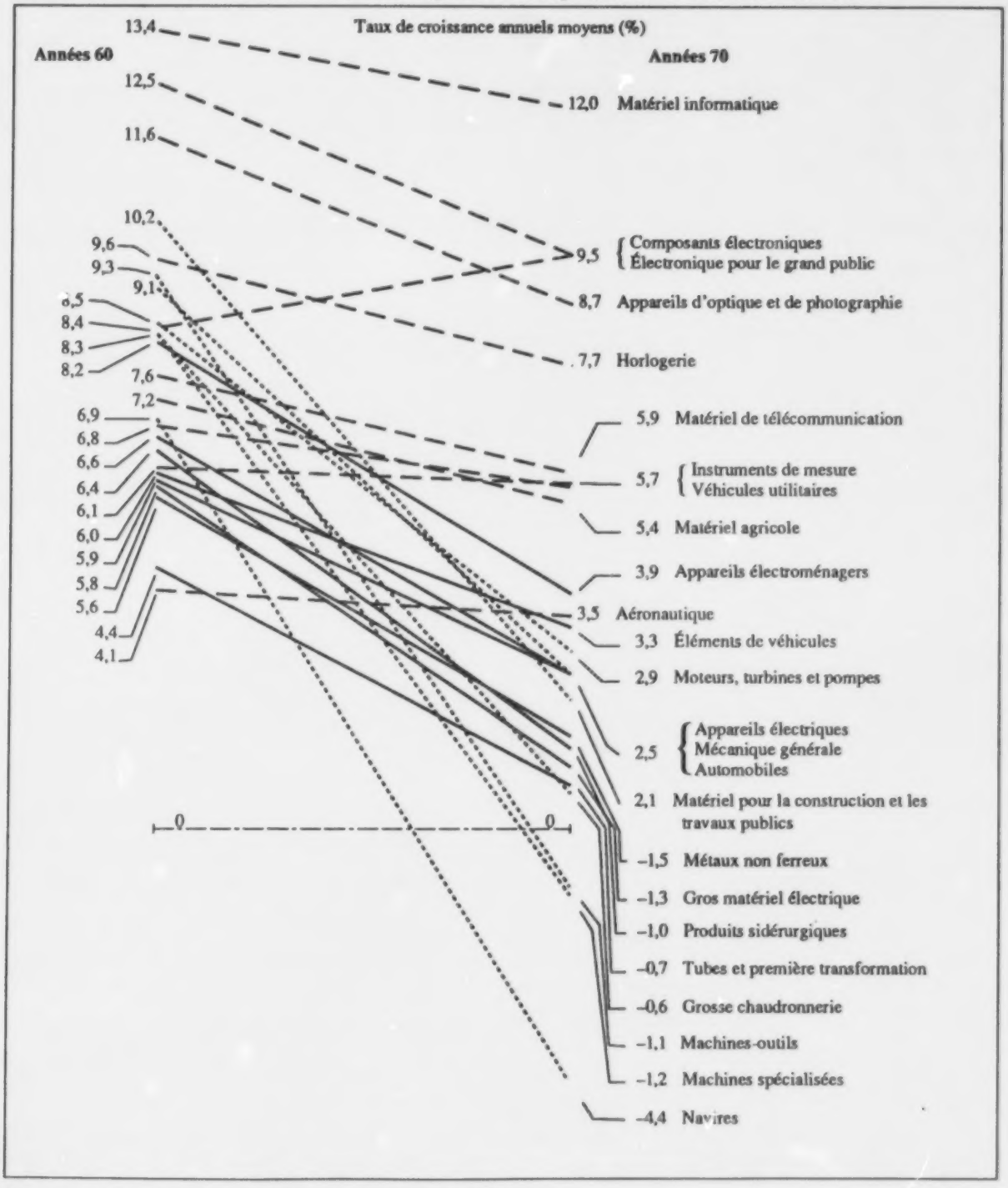
SOURCE Centre d'études prospectives et informations internationales [1986*a*].

coordonner implicitement mais fréquemment leurs stratégies en vue d'influencer les règles de fonctionnement de l'économie internationale. Pendant les années 50 et 60, les États-Unis ont constitué le pôle dominant de l'économie mondiale, mais l'essor du Japon, la reconstruction de l'Europe et le décollage des nouveaux pays industriels d'Asie ont donné naissance à une économie multipolaire.

Certes, les pays nouvellement industrialisés (PNI) d'Asie ne constituent pas encore un véritable pôle et le pôle européen reste en cours de constitution. Mais le fait essentiel est que désormais les États-Unis, même s'ils restent le *primus inter pares*, ne constituent qu'un des centres de décision de l'économie mondiale et sont sensibles aux stratégies d'autres acteurs, notamment le Japon et l'Europe. Ils ont besoin de la Bundesbank et de la Banque du Japon pour maîtriser certaines évolutions du dollar. Ils demandent, sans succès, à l'Allemagne de l'Ouest de modifier sa politique macro-économique. Ils sont engagés dans des conflits commerciaux avec le Japon (notamment sur les semi-conducteurs et les produits agricoles) et avec la Communauté européenne (notamment sur les produits agricoles).

Graphique 3-4

Demande mondiale en volume, industries métalliques et mécaniques, au cours des années 1960 et 1970



SOURCE Centre d'études prospectives et informations internationales [1986*a*].

La maîtrise de l'économie mondiale suppose donc depuis une décennie environ une collaboration accrue entre les gouvernements des grands pays industriels, mais cette coopération ne progresse que lentement car ces gouvernements ne partagent pas la même interprétation des phénomènes observés et sont soumis à l'intérieur à de multiples groupes de pression.

De l'Amérique du Nord à l'Europe et au Japon, la différence de perception des événements est souvent très sensible. Ainsi, en 1975 la plupart des économistes américains ont interprété la chute d'activité comme une récession banale aggravée par des circonstances accidentelles, tandis que de nombreux économistes européens y voyaient l'annonce d'une phase de croissance ralentie. Les milieux politiques et économiques allemands vivent dans la hantise de l'inflation et d'un déficit du commerce extérieur. Les dirigeants japonais perçoivent le pays comme fragile et craignent pour l'équilibre des échanges en dépit des excédents considérables de la balance des paiements. De leur côté, les États-Unis résistent à l'idée d'avoir à tenir compte de l'impact de leurs politiques sur l'économie internationale.

Quant au rôle des groupes de pression, il est apparu clairement en 1980-1981 lorsque le gouvernement de Ronald Reagan et celui de François Mitterrand se sont engagés dans la ligne de leurs promesses électorales dans des politiques opposées.

La coopération entre les gouvernements, au sein d'un monde multipolaire, se heurte donc à des difficultés profondes.

Pourtant, il ne fait guère de doute que la multipolarité subsistera à l'avenir. Les prédictions qui font du Japon le successeur des États-Unis dans le leadership de l'économie mondiale ne résistent pas à l'examen. Néanmoins deux questions peuvent être posées à propos de la multipolarité.

Premièrement, faut-il s'attendre, avec la montée des pays du pourtour du Pacifique, à l'émergence d'un duopole États-Unis–Japon ou, avec le renforcement de l'Europe par la constitution d'un grand marché intérieur, au maintien d'une triade États-Unis–Communauté européenne–Japon ? Dans le premier cas, les États-Unis et le Japon multiplieraient leurs accords dans les domaines des échanges et de la technologie et accepteraient une interpénétration préférentielle de leurs économies. Dans le second cas, les relations entre l'Europe et le Japon s'intensifieraient, les solutions aux différends commerciaux étant recherchées sur une base plus large.

Deuxièmement, comment se situera le Canada dans ces configurations ? Constituera-t-il un centre de décision véritablement autonome ou entretiendra-t-il avec les États-Unis des relations préférentielles tellement intenses que l'on pourra considérer l'Amérique du Nord comme un seul pôle ?

En tout état de cause, un développement rapide de la coopération entre les gouvernements n'apparaît pas, sauf crise grave, comme l'hypothèse la plus probable.

La montée de l'interdépendance

Peut-être vaudrait-il mieux parler de mondialisation ou de globalisation de l'économie. L'interdépendance ne se réduit pas en effet à un simple accroissement de la part des exportations (ou des importations) dans le PIB de chaque pays. Elle se manifeste par des déplacements de personnes, des transferts d'information, des échanges de technologies et des flux de capitaux. Elle se traduit par l'unification de nombreux marchés, comme dans le cas des actifs financiers. Elle s'incarne dans de nombreux réseaux tels les réseaux bancaires, les systèmes de réservation aériens et les banques de données scientifiques. Elle donne naissance à des acteurs transnationaux, des entreprises multinationales aux républiques scientifiques en passant par les organisations intergouvernementales. Elle développe la conscience d'un patrimoine commun de l'humanité, écologique et culturel.

D'où un ensemble fort complexe puisque coexistent des activités étroitement compartimentées nationalement et des activités très largement mondialisées.

L'intensité de l'interdépendance pose désormais aux gouvernements des pays développés deux problèmes majeurs qui n'ont fait que grandir depuis le début des années 70.

Premièrement, les marges de jeu macro-économiques de chaque gouvernement se sont restreintes et les gouvernements dans leur ensemble ont été confrontés à la nécessité d'une coordination de leurs politiques économiques qui englobent à la fois mesures monétaires et budgétaires et cela au moment même où la multipolarité d'un côté, et la puissance des groupes de pression internes de l'autre, rendent difficile le développement de cette coopération (en d'autres termes, c'est pour des raisons profondes que l'économie mondiale est actuellement ingouvernable).

Deuxièmement, la restructuration micro-économique du système productif mondial commence à mettre en cause, même dans les plus grands pays, deux prérogatives essentielles de l'État-nation, c'est-à-dire la maîtrise des éléments de sa défense (car certains marchés mondiaux sensibles

risquent d'être dominés par quelques entreprises émanant d'un seul pays) et la conduite de sa politique de redistribution (car, à travers les échanges, c'est un marché mondial du travail qui se constitue par morceaux).

Qu'en sera-t-il demain ? La montée de l'interdépendance semble si forte qu'il est difficile d'imaginer un retournement complet de la tendance. On ne peut écarter toutefois l'éventualité d'un retournement protectionniste plus ou moins partiel et plus ou moins durable.

Le développement différencié du Tiers-Monde

Sur une durée longue, la réalité historique du développement du Tiers-Monde ne fait guère de doute.

En ce qui concerne l'alphabétisation, les proportions d'analphabètes sont passées en 35 ans, de 1950 à 1985, de 85 à 53 % en Afrique, de 42 à 17 % en Amérique latine et de 80 à 40 % en Asie. De plus, la discrimination entre hommes et femmes à l'égard de l'école a diminué.

Les durées de vie ont augmenté de façon très sensible dans l'ensemble du Tiers-Monde. L'Inde, par exemple, dont on souligne à juste titre l'état de pauvreté, a vu la durée de vie moyenne de sa population doubler en un peu moins d'un demi-siècle.

Le revenu réel (en dollars constants) par habitant est passé, toujours sur la même période de 35 ans, en moyenne de 513 $ à 880 $ pour l'Afrique (y compris l'Afrique du Nord)[4], de 1 000 $ à 2 000 $ pour l'Amérique latine et de 300 $ à 600 $ pour la Chine[5].

Les taux de croissance annuels de la production industrielle ont été, sur un horizon plus court, pour les pays en voie de développement et pour les deux périodes 1973-1980 et 1980-1985 de 5,6 et 4,6 %, respectivement, alors qu'ils n'ont atteint que 2,1 et 1,0 % pour les pays développés [Centre d'études prospectives et informations internationales, 1986*b*].

Ainsi, malgré la misère, malgré la famine, malgré les visions de cauchemar des bidonvilles, le développement historique du Tiers-Monde peut difficilement être nié.

Mais le rythme de ce développement s'est révélé extrêmement différent selon les pays et la croissance va souvent de pair à l'intérieur du pays avec une très grande inégalité dans la distribution des revenus. Les taux de croissance annuels moyens du revenu par habitant sur 20 ans oscillent entre des valeurs légèrement négatives pour certains pays et des chiffres de l'ordre de 6 à 7 % pour d'autres.

En d'autres termes, le Tiers-Monde, cet ensemble de pays dont les sociétés présentaient en 1950 des caractéristiques communes parce qu'elles n'avaient pas pu ou su ou voulu s'adapter au choc de la révolution industrielle parti de l'Angleterre géorgienne – et cela en dépit des différences historiques entre l'empire mandchou, les colonies hispano-portugaises d'Amérique et les éphémères royaumes africains –, retrouve une nouvelle diversité au moment de son entrée dans le club des nations industrielles.

Que conclure de ces constations sur le plan de la prospective ? Sans doute que le développement du Tiers-Monde va continuer en dépit de la crise de l'endettement. Qu'il va entraîner un remaniement profond des échanges industriels, alimentaires et énergétiques. Qu'il connaîtra néanmoins selon les zones un rythme très différent.

Les transformations de la technologie

L'année 1970 constitue aussi une année charnière dans l'évolution des caractéristiques dominantes du progrès technique. On classe ici, ainsi que le suggère Freeman [1987], les innovations techniques en quatre catégories :

– les innovations marginales qui améliorent graduellement les produits et les procédés;

– les innovations radicales qui bouleversent en profondeur les procédés de production dans une branche donnée;

– les révolutions techniques qui conduisent à l'apparition de nouveaux secteurs d'activité avec leurs produits et leurs procédés spécifiques; et

– les changements de paradigme technique qui transforment les relations entre le système technique, l'économie et la société.

Il est évident que les deux premières catégories ont prévalu au cours des années 50 et 60, tandis que les 15 dernières années ont été marquées par l'essor des technologies de l'information qui modifient complètement le système technique de notre société et correspondent incontestablement à un changement de paradigme technique. Quant aux biotechnologies, elles ne représentent encore qu'une révolution technique dont l'impact principal commence à se faire sentir dans les domaines de la santé et de l'agro-alimentaire.

Au total, le bouleversement qui se prépare modifiera profondément les relations de notre société au temps, à l'information, à l'énergie et à la vie.

Dès maintenant, en transformant la structure des emplois, en suscitant l'émergence de services nouveaux, en accroissant l'importance de la recherche pour la maîtrise des processus industriels et en modifiant les politiques de délocalisation, le progrès technique constitue, avec l'évolution de la demande et les modifications des coûts des facteurs de production, l'une des forces qui contribue le plus à remodeler la structure productive mondiale.

Or, tout porte à croire que le rythme du progrès technique potentiel[6] se maintiendra jusqu'au début du prochain siècle. Ainsi, dans le domaine crucial des composants électroniques, les experts ne prévoient pas au cours de la prochaine décennie de ralentissement dans la miniaturisation et la chute des coûts. Aussi, le rôle structurant des technologies de l'information devrait-il se maintenir sur des horizons de cet ordre.

Le poids de la démographie

Il n'appartient pas à ce texte d'aborder en détail les perspectives démographiques mondiales, mais toute description de l'environnement économique du Canada à la fin du siècle exige de rappeler quelques phénomènes démographiques d'ailleurs bien connus.

– La population mondiale va continuer à augmenter – quoiqu'à un taux annuel décroissant – pour atteindre entre 7,5 et 9 milliards en 2025.

– L'essentiel de la croissance se produira dans les pays du Tiers-Monde, tandis que la population des pays développés à économie de marché restera pratiquement constante. En conséquence, la part de la population mondiale représentée par l'Amérique du Nord, l'Europe (sans l'Union soviétique) et le Japon passera en 35 ans de 18 à 11 %.

– Le mouvement d'urbanisation se poursuivra, la proportion de la population urbaine pouvant augmenter, selon les Nations Unies, de 41 à 60 % de 1985 à 2025 et l'essentiel de la croissance des villes ayant lieu dans les pays en développement.

– Ainsi, tandis que les pays du Nord auront à faire face aux conséquences du vieillissement sur l'évolution de leur population active et sur les dépenses de retraite et de santé, les pays du Sud devront se préoccuper de l'hébergement, de la formation et de l'emploi des jeunes.

– Compte tenu des différences de revenus entre le Nord et le Sud et de l'instabilité politique de certains pays du Sud, des migrations importantes sont probables des pays du Sud vers l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale.

Les quelques tendances lourdes qui viennent d'être esquissées laissent ouvert l'éventail des futurs concevables; elles définissent néanmoins un cadre qui permet de mieux situer l'analyse des perspectives du système économique international.

Les perspectives du système économique international

L'appréhension d'un système complexe est toujours délicate, car la multiplicité des acteurs et la variété de leurs interactions s'accommodent mal de la linéarité du discours. D'où la nécessité de juxtaposer des visions différentes qui éclairent des aspects complémentaires du système étudié. C'est ce que propose cette partie en adoptant successivement comme centre de réflexion les régions, les flux, les mécanismes et les acteurs.

Le devenir des régions

Il est d'usage de découper le monde en trois : les pays de l'OCDE, l'Europe de l'Est et le Tiers-Monde. Cette division sera conservée ici, mais l'accent sera mis, pour l'OCDE, sur la triade États-Unis–Japon–Communauté européenne et, pour l'Europe de l'Est, sur l'Union soviétique.

La triade

Les États-Unis — Donner dans cette analyse la priorité à ce pays s'impose pour une double raison : les États-Unis constituent la première puissance économique mondiale et ils sont le partenaire économique privilégié du Canada.

Les atouts des États-Unis sont trop connus pour qu'il soit utile de les développer longuement : des ressources naturelles abondantes quoique parfois insuffisantes (pétrole et gaz naturel) ou inexistantes (certains métaux), une agriculture hautement productive, des multinationales industrielles puissantes, une offre de services abondante et diversifiée, une monnaie conservant un rôle privilégié, un immense marché des capitaux, un marché du travail flexible, un enseignement supérieur de qualité et une recherche étendue et efficace.

Mais ces atouts ne doivent pas cacher de réelles faiblesses : une main-d'œuvre hétérogène et de qualité variable, des entreprises qui privilégient la rentabilité à court terme, un tissu productif inégalement compétitif, un enseignement secondaire peu satisfaisant et des dépenses

militaires que le rôle international du pays oblige à maintenir à un niveau significatif.

Les États-Unis se caractérisent par ailleurs par une fragmentation du pouvoir politique qui rend difficile l'élaboration d'une politique macro-économique cohérente et qui ne facilite pas la coopération internationale dans un monde multipolaire. Et cela d'autant plus que le pays, tout en n'étant plus à l'heure de l'impérialisme, ne se perçoit pas comme étant déjà à celle de la collégialité.

À moyen terme, les perspectives de croissance dépendront fortement de la gestion de la dette extérieure et de la politique budgétaire de la future administration, une récession pouvant s'amorcer dès 1989. À plus long terme, les perspectives de croissance devraient être convenables et la tendance des 15 dernières années devrait se prolonger, le taux de croissance annuel moyen se situant aux alentours de 2,5 %. Dans ces conditions, la part du produit mondial assurée par les États-Unis continuerait certes à décroître mais lentement.

Le Japon — Ce pays apparaît à certains comme le régulateur futur de l'économie mondiale. Rien de tel ne s'annonce pourtant. Pauvre en matières premières, doté d'une agriculture peu performante et handicapé par le vieillissement de sa population, le Japon tire sa force de l'homogénéité et de la qualité de sa main-d'œuvre, de ses processus de décision collectifs, de la faiblesse de ses dépenses militaires, de l'efficacité de ses méthodes de production, de l'importance accordée à la technologie, du poids attaché au long terme dans la stratégie de ses groupes industriels et de la place dominante de son industrie sur le marché mondial de quelques secteurs essentiels.

Mais le Japon doit faire face à de nombreux problèmes : comment réduire le surplus de sa balance des paiements en stimulant sa demande intérieure et en acceptant une croissance des importations ? Comment éviter des réactions protectionnistes dans les secteurs où il tend à dominer l'économie mondiale comme l'électronique ? Comment ouvrir sur l'extérieur une société fermée, essentiellement régulée par une recherche de l'harmonie entre des coalitions constituées de clans du Keidanren, de factions de l'administration et de factions du parti libéral ? Comment passer d'un statut de *free rider* de l'économie mondiale à une position de coresponsabilité dans la gestion des affaires du monde ?

Au total, les perspectives de croissance du Japon devraient devenir de moins en moins favorables tout en restant supérieures à la moyenne des pays de l'OCDE. Elles devraient se traduire par une lente augmentation de la part du produit mondial détenue par le Japon, car des taux de croissance annuels moyens entre 3,5 et 4,5 % ne semblent pas irréalistes.

La Communauté européenne — Reste cette famille de nations qui ont conservé leurs spécificités et qui tissent pourtant entre elles des liens multiples et puissants.

L'examen de sa capacité concurrentielle fait apparaître des ombres et des lumières : une population d'âge actif qui s'apprête à décroître, des ressources énergétiques insuffisantes, une agriculture hétérogène quoique parfois très performante, une recherche scientifique de qualité mais avec des transferts insuffisants vers l'industrie, un tissu productif inégalement compétitif mais très diversifié et avec des ancrages solides comme en chimie et en mécanique, des déficiences graves dans des secteurs d'avenir comme l'électronique et des échanges avec les grands pays industriels qui se détériorent. Aussi, certains n'hésitent-ils pas à parler du déclin de l'Europe.

D'autant plus que la Communauté européenne se trouve confrontée à trois problèmes spécifiques : la construction du grand marché intérieur à partir de 1992 (c'est-à-dire la poursuite d'un double processus d'européanisation et de mondialisation); le développement de deux niveaux de décision publique, communautaire et national (avec régulation par la jurisprudence de la Cour de Luxembourg); et l'adaptation de la législation sociale et des règles de fonctionnement de l'État-protecteur (une législation et des règles qui ont permis de cicatriser la grande déchirure sociale née de la révolution industrielle mais qui ont donné naissance aux rigidités qui sont à l'origine du niveau élevé et des spécificités du chômage européen).

Aussi faut-il s'attendre à une Europe dont le taux de croissance à long terme se situerait nettement au-dessous de ceux de l'Amérique du Nord et du Japon ? La complexité du diagnostic rend le jugement difficile, mais une telle conclusion semble actuellement prématurée, car les progrès récents dans la construction du marché intérieur laissent espérer une remontée des taux de croissance européens dans la dernière décennie du siècle[7]. La part de la Communauté européenne dans le produit mondial devrait néanmoins décroître lentement.

Au sein de la triade, les États-Unis occupent actuellement une position centrale car les relations qu'ils entretiennent séparément avec le Japon, le Canada et la Communauté européenne dépassent en intensité celles qu'entretiennent entre eux les autres partenaires. La réussite du Japon rend possible deux évolutions de ce schéma : la création d'un duopole américano-japonais dans l'orbite duquel le Canada

se trouverait entraîné ainsi que l'Asie du Sud-Est – avec pour corollaire une marginalisation de la Communauté européenne; ou le renforcement de la triade par un développement des relations entre le Japon et la Communauté européenne capable d'équilibrer au moins en partie les relations entre les États-Unis et le Japon et les États-Unis et la Communauté européenne. Dans le dernier cas, le Canada serait alors mieux à même de développer ses échanges avec l'ensemble des pays de la triade. Sans doute, l'histoire future se révélera-t-elle une synthèse de ces deux hypothèses extrêmes.

L'Union soviétique

À l'heure où se poursuit en Union soviétique la lutte entre les réformistes et les conservateurs, il semble bien difficile d'émettre un jugement sur l'avenir de la *perestroïka* gorbatchevienne, mais il n'est pas impossible de s'interroger sur les scénarios concevables. Le premier en évidence est celui d'un retour au brejnevisme avec ou sans l'actuel secrétaire général. Dans ce cas, l'Union soviétique s'efforcerait de maintenir son emprise sur l'Europe de l'Est, tout en limitant ses échanges avec le reste du monde. Elle éprouverait de grandes difficultés à adapter son économie à la troisième révolution industrielle, une révolution qui s'épanouit mal dans le cadre d'une planification centralisée. Moins probable est l'autre scénario extrême, celui d'une démocratisation réelle de la société soviétique et d'une décentralisation effective de son économie avec développement des relations commerciales entre le CAEM et la Communauté européenne, notamment l'Allemagne de l'Ouest. Reste une troisième hypothèse, celle d'une *perestroïka* limitée améliorant l'efficacité de l'économie soviétique sans éliminer le pouvoir de la *nomenklatura*. Dans ce cas, le changement de style en politique étrangère pourrait suffire, grâce à l'effet psychologique sur les occidentaux de certains accords de désarmement, à procurer à l'Union soviétique l'assistance économique de la Communauté européenne. Cette évolution serait facilitée par l'émergence du scénario protectionniste esquissé plus loin.

Les Tiers-Monde

Le recours au pluriel pour désigner le monde en développement n'est que la conséquence logique du constat de la différenciation en cours. Cinq régions au moins doivent être distinguées.

– Avec 2,7 milliards d'habitants, la Chine et l'Inde, les deux pays-continents, regrouperont vers 2025 près du tiers de la population mondiale. Leurs perspectives de développement ? Elles apparaissent relativement favorables et leurs revenus par habitant devraient s'améliorer lentement de 1,5 à 2 % par an. Dans les deux cas, les progrès de l'agriculture devraient faciliter l'essor de l'industrie et l'on ne peut exclure que la Chine devienne au cours de la première décennie du XXI[e] siècle un exportateur notable de produits manufacturés, même si quelques zones seulement accèdent à des formes modernes d'industrialisation.

– Vigoureux et fragile, tel devrait continuer à être l'essor des pays nouvellement industrialisés d'Asie de l'Est et du Sud-Est. Vigoureux, car ces pays ont assimilé les mécanismes profonds du capitalisme industriel, mais fragile parce que le volume de leurs exportations les met à la merci d'une vague protectionniste et que la solidité de leurs systèmes politiques est loin d'être assurée.

– Depuis le deuxième choc pétrolier, l'Amérique latine est malade de sa gestion passée; elle paie le mauvais choix de ses investissements et le soutien de sa consommation par un endettement massif. Aussi, son avenir dépend-il à la fois de ses politiques économiques internes et de l'étalement du remboursement de ses dettes. La prochaine décennie devrait être celle d'une reprise de la croissance, mais d'une croissance mieux contrôlée qu'au cours des années 70.

– En dépit de leur diversité, les pays de l'Afrique du Nord et de l'Asie occidentale présentent des traits communs qui rendent incertaines les perspectives de croissance de leurs économies : une vive croissance démographique, une urbanisation intense, une agriculture peu productive, une industrialisation médiocrement efficace, un prix du pétrole peu favorable, des situations politiques fragiles, des évolutions idéologiques préoccupantes et ainsi de suite. Nulle part l'économie et la politique ne sont plus intimement liées, compte tenu des risques que font peser sur la région les conflits israélo-palestinien et irano-irakien.

– Quant à l'Afrique au sud du Sahara, les observateurs s'accordent pour juger inquiétantes ses perspectives. Une croissance démographique soutenue, une production agricole par habitant qui stagne ou décroît, des possibilités d'industrialisation limitées, des marchés de produits de base peu porteurs, des termes de l'échange durablement défavorables, des structures de pouvoir peu favorables au développement, tous ces faits impliquent que la région continuera à avoir besoin d'une aide internationale soutenue tout au long des 25 prochaines années.

En dépit de ces ombres, l'ensemble des pays en développement devrait d'ici la fin du siècle améliorer leur part dans le revenu mondial et dans le volume mondial des exportations.

L'évolution des flux

Les produits de base, les produits manufacturés et les services retiendront successivement notre attention, mais pour que l'analyse tienne compte des réalités canadiennes, nous l'avons complétée en appendice par une description des grandes tendances des échanges canadiens au cours des 20 dernières années.

Les produits de base

En ce qui concerne l'énergie, le fait majeur des 15 dernières années est, en dehors des deux chocs pétroliers, le ralentissement de la croissance de la consommation des grands pays industriels. Deux facteurs ont contribué à la réduction des élasticités de la consommation d'énergie par rapport au PIB, c'est-à-dire les économies d'énergie et les changements dans la structure productive des pays de l'OCDE. Simultanément, l'affaiblissement des majors, la désarticulation de l'OPEP et la prolifération des intermédiaires ont rendu le prix du pétrole très sensible à l'état instantané de l'offre et de la demande. Comme par ailleurs certains producteurs de brut s'efforcent de développer leurs ventes pour soutenir leurs recettes, le moindre ralentissement de la demande suffit à orienter les prix à la baisse. Aussi la plupart des observateurs considèrent-ils qu'une diminution des prix est l'hypothèse la plus probable sur les sept ou huit prochaines années. Au-delà de 1995, la tendance pourrait se retourner par suite de l'augmentation de la consommation dans le Tiers-Monde et à cause de la baisse de la production des États-Unis. Quant aux prix du charbon et du gaz naturel, ils resteront influencés par le prix du pétrole. Dans ce contexte d'abondance énergétique relative et suite à l'accident de Tchernobyl, l'avenir de l'industrie nucléaire apparaît incertain au cours de la prochaine décennie.

L'économie de l'énergie peut néanmoins être à tout moment bouleversée – de façon plus ou moins transitoire – par des événements politiques graves au Moyen-Orient compte tenu de la part prépondérante de cette région dans les ressources mondiales de pétrole brut.

À plus long terme, aux alentours de 2010, un nouveau paysage énergétique n'est pas inconcevable, le marché du pétrole redevenant tendu et l'énergie nucléaire retrouvant un second souffle. La conjonction de circonstances économiques et politiques facilement imaginables pourrait alors conduire à un troisième choc pétrolier.

L'économie des minerais métalliques est plus complexe que celle de l'énergie par suite des multiples substitutions possibles entre métaux. Dans ce domaine, le phénomène majeur est, si l'on en croit les spécialistes de prospective technologique, l'arrivée d'une ère d'« hyperchoix entre les matériaux », les métaux non ferreux se retrouvant en concurrence non seulement avec l'acier, mais avec les plastiques techniques, les céramiques et les composites. Comme il faut s'attendre d'autre part à des réductions des consommations spécifiques, la demande mondiale de métaux non ferreux devrait évoluer moins favorablement que par le passé. Une tendance de long terme qui n'exclut naturellement pas des fluctuations dues à la conjoncture des pays consommateurs. Dès lors, l'hypothèse la plus probable est celle de prix durablement déprimés avec de brusques accès de fièvre en haute conjoncture.

Sans doute est-il inutile de rappeler que l'économie des minerais a, pour certains métaux, son Arabie saoudite, l'Afrique du Sud, et que l'on ne peut exclure vers la fin du siècle des perturbations sur les marchés correspondants.

Les céréales jouent un rôle majeur dans l'alimentation de la population humaine. Rappelons en quelques phrases les faits essentiels qui structurent en ce domaine l'économie mondiale : une production globale qui à long terme a crû plus vite que la démographie mondiale; une agriculture asiatique qui a remarquablement progressé au cours des 10 dernières années; une Afrique au sud du Sahara où la production per capita a baissé depuis un quart de siècle; une malnutrition qui atteint plusieurs centaines de millions de personnes, principalement en Afrique et en Asie du Sud; des marchés internationaux dominés par les États-Unis (sauf pour le riz); et une agriculture protégée sous des formes variées dans tous les grands pays producteurs développés.

Qu'en sera-t-il demain ? Trois conjectures peuvent être proposées.

– La hausse de la productivité globale des facteurs devrait rendre techniquement possible des augmentations sensibles de production, et cela tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Il n'y a donc pas lieu de s'attendre à une hausse des prix réels sur les marchés internationaux des céréales.

– Même si des évolutions des politiques agricoles nationales (notamment la Politique agricole commune de la Communauté européenne) semblent probables, l'ouverture aux importations des marchés des grands pays producteurs reste peu vraisemblable, compte tenu de la force des groupes de pression internes qui soutiennent ces politiques[8].

– Le nombre des mal nourris ne diminuera que lentement (en proportion de la population mondiale), car la

malnutrition ne résulte pas en général d'une pénurie physique de ressources mais d'une impossibilité pour certains groupes de la population d'accéder à ces ressources pour des raisons économiques ou sociales[9].

Les produits manufacturés

Quatre grandes caractéristiques devraient continuer à marquer d'ici la fin du siècle le commerce mondial des produits manufacturés.

– La hiérarchie des taux de croissance par branche observée depuis une décennie devrait se maintenir avec la large dispersion des taux de croissance qui lui est associée. Il en résultera une structure de la production mondiale autour de l'an 2000 profondément différente de celle de 1975, avec une part fortement accrue de l'électronique et de la chimie.

– Le commerce intrabranche continuera à se développer pour deux raisons essentielles : la diversité croissante des produits (en chimie, par exemple) et la répartition de par le monde de la production de composants et de sous-systèmes par les entreprises multinationales (en électromécanique et en électronique, par exemple). Ce dernier phénomène sera évidemment renforcé par la politique d'investissement des grands groupes mondiaux qui s'efforcent tous d'être présents, tant sur le plan commercial que sur le plan de la production, dans les trois grandes régions développées, c'est-à-dire l'Amérique du Nord, la Communauté européenne et l'Asie industrialisée.

– Géographiquement, le taux de croissance de la production industrielle devrait rester plus élevé dans les pays du Tiers-Monde que dans les pays de l'OCDE. Avec en tête les pays nouvellement industrialisés d'Asie, peut-être suivis à la fin du siècle par les pays d'Amérique latine s'ils surmontent la crise de l'endettement. Un redressement de la Communauté européenne n'est pas à exclure au-delà de 1995. Au total, le graphique 3-5 qui concerne la période 1979-1985 pourrait donner à quelques nuances près la hiérarchie des croissances les plus probables de la prochaine décennie.

– Quant à la place des diverses régions dans le commerce mondial, elle peut être analysée à partir du graphique 3-6 qui donne par région l'évolution de 1967 à 1983 de la part des importations dans la demande et de la part des exportations dans la production.

L'ouverture du marché des États-Unis devrait continuer à se poursuivre tandis que les exportations américaines se redresseraient car le déficit cumulé de la balance commerciale ne pourra pas augmenter indéfiniment.

Le Japon, dont le marché est actuellement à peine entrouvert, devrait connaître une croissance plus vive de ses importations et un développement plus lent de ses exportations au fur et à mesure de l'implantation à l'étranger de ses multinationales.

Pour la Communauté européenne, le poids des secteurs en maturité dans la structure industrielle devrait engendrer un développement des exportations plus lent que celui des importations.

Les pays d'Asie en développement rapide devraient au contraire bénéficier d'une croissance de leurs exportations infiniment plus vive que celle de leurs importations.

Enfin, les pays d'Amérique latine devraient pouvoir lever une partie des barrières aux importations au fur et à mesure de la résolution du problème de la dette.

Au total, la part du Tiers-Monde dans les importations des pays développés devrait fortement augmenter d'ici la fin du siècle.

En ce qui concerne plus particulièrement le Canada, l'accord de libre-échange avec les États-Unis risque de fragiliser l'industrie automobile canadienne, mais sur l'ensemble des produits manufacturés, une augmentation de la part des États-Unis dans le commerce canadien semble plus probable que l'inverse. On devrait assister aussi à une forte expansion des échanges du Canada avec le Tiers-Monde.

Les services

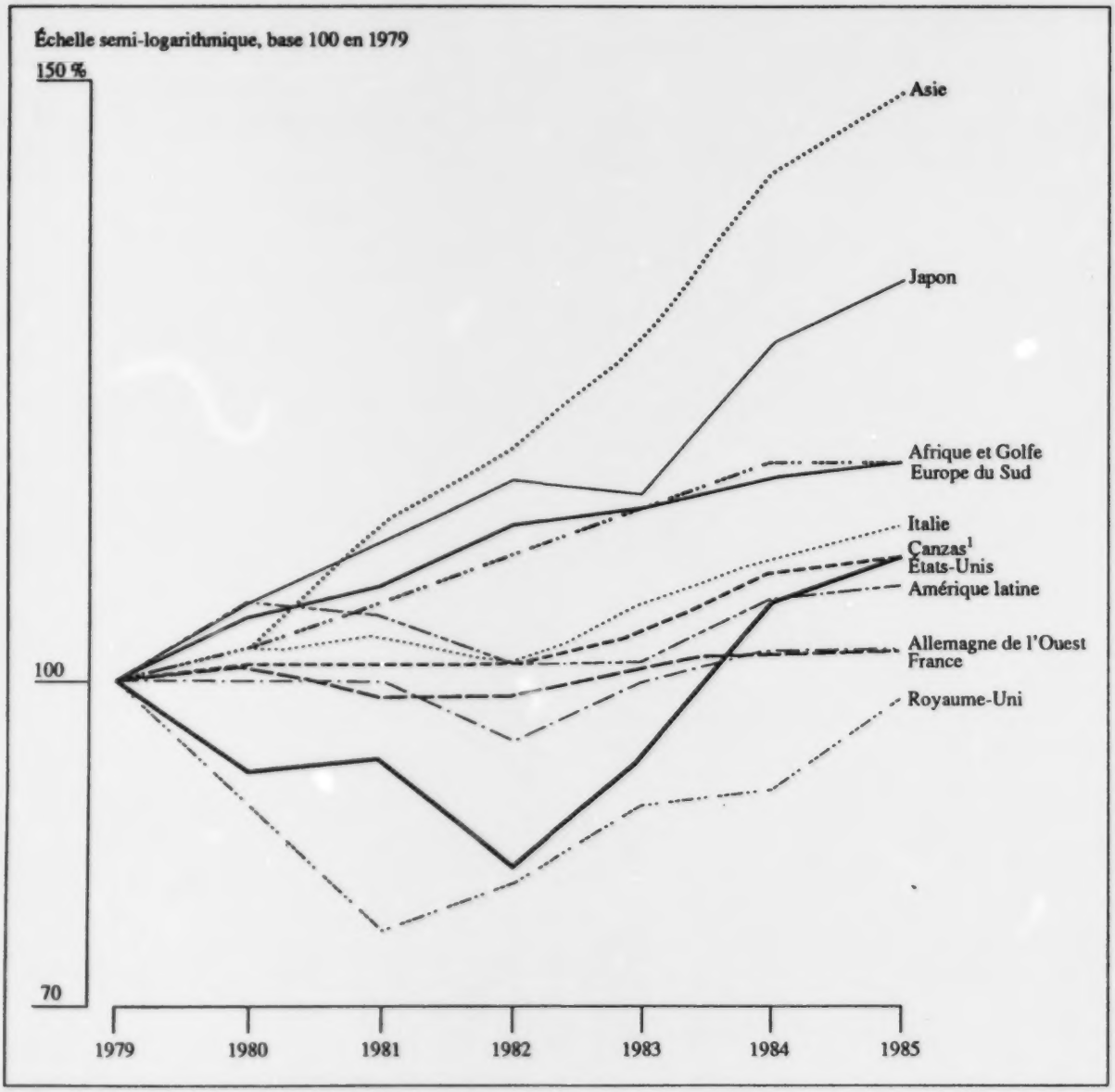
Sous le nom de services, les économistes regroupent un ensemble d'activités hétérogènes, mais dont l'importance s'accroît dans les sociétés industrielles. Certaines de ces activités ne donnent guère naissance à des échanges internationaux (le commerce de détail ou le système de santé, par exemple) mais d'autres se développent de plus en plus à l'échelle internationale et influencent en profondeur les relations économiques entre les pays.

L'une des caractéristiques de beaucoup de ces services est d'être exploités dans le cadre de réseaux qui transcendent les frontières nationales. À terme, ces réseaux seront eux-mêmes construits sur deux réseaux primaires : les réseaux de télécommunication transmettant de par le monde la voix, les images et les données numériques; et les réseaux de transport de personnes (par voie aérienne principalement) et de transport de biens (dans le cadre de systèmes logistiques de plus en plus intégrés).

Quelques exemples permettent d'esquisser ce que pourrait être demain l'économie internationale des services.

Graphique 3-5

La croissance industrielle des grandes zones, 1979-1985



1 Comprend le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud.
Source Centre d'études prospectives et informations internationales [1986b].

Le tourisme devrait continuer à connaître un fort taux de croissance. Avec le maintien des deux grands pôles d'attraction que sont les Caraïbes et la Méditerranée et avec l'expansion rapide de nouvelles zones dans le monde, l'économie du tourisme reposera de plus en plus sur des réseaux complexes reliant les agences, les *tour operators*, les compagnies aériennes et les chaînes d'hôtel par l'intermédiaire des systèmes électroniques de réservation de place.

Avec la constitution d'un marché mondial des capitaux, l'internationalisation des services financiers est déjà fort avancée et des actions en temps réel sont devenues possibles grâce à de multiples systèmes informatiques de plus

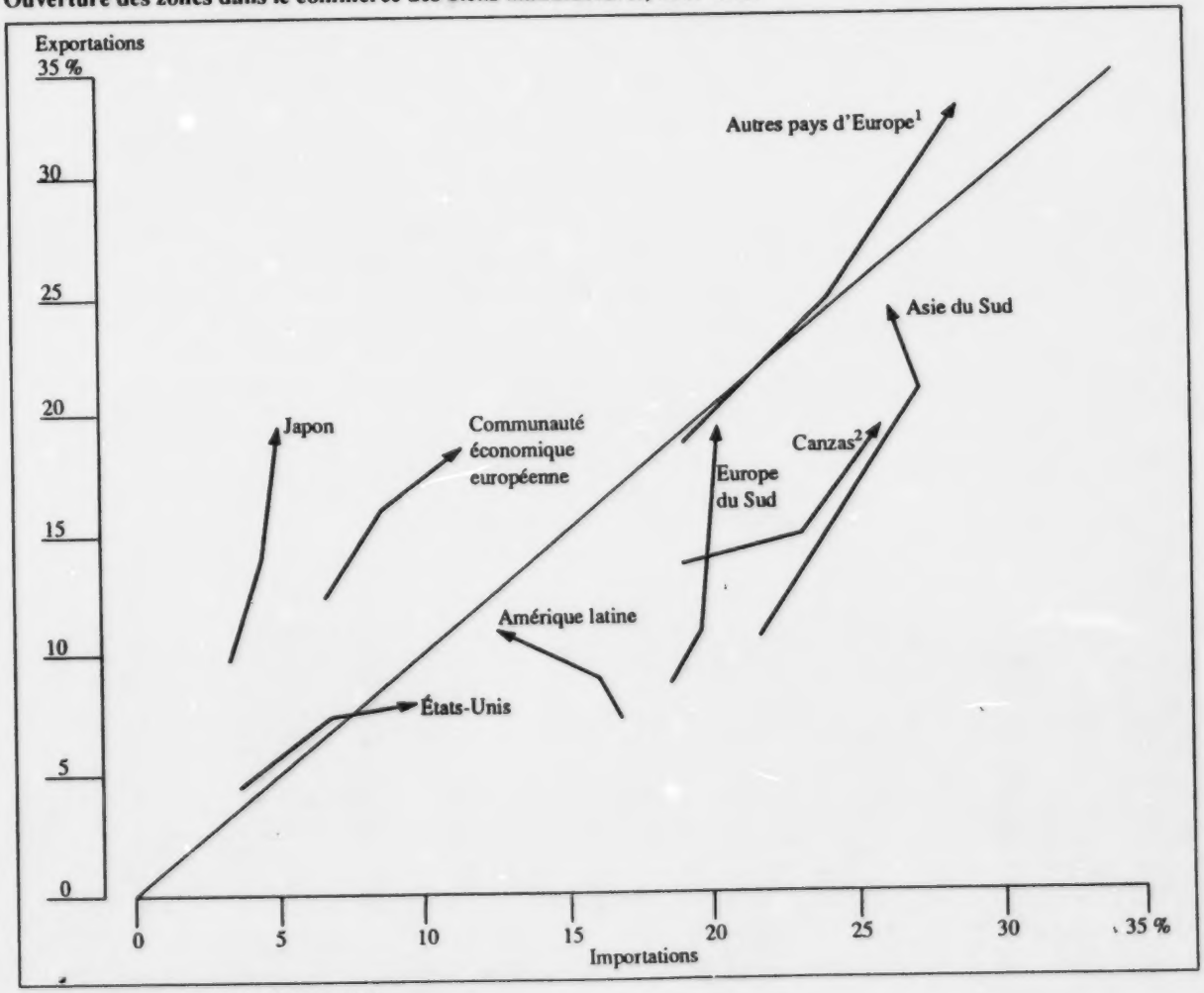
en plus interconnectés. L'une des grandes questions est de savoir si l'on verra apparaître de grandes multinationales capables de collecter directement l'épargne sans disposer de guichets. Au sein de la Communauté européenne, la constitution du grand marché intérieur aura pour conséquence la liberté totale de circulation des capitaux et un bouleversement de l'économie des banques et des assurances.

Un troisième type de services de portée internationale est constitué des conseils et services de haut niveau aux entreprises : conseils juridiques, vérification des comptes, études stratégiques, fourniture de logiciels spécialisés, ingénierie technique, ingénierie financière et ainsi de suite. Il existe déjà pour ces services un marché international sur lequel sont présentes des firmes organisées en réseaux avec des bureaux dans les grands centres d'affaires.

Il faut mentionner, enfin, tous les services qui accompagnent les opérations industrielles internationales : paiements relatifs à des brevets, des licences, des contrats de recherche, des services de management et le reste.

Graphique 3-6

Ouverture des zones dans le commerce des biens manufacturés, 1967-1983



1 Comprend la Scandinavie et les pays Alpins.
2 Comprend le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud.
SOURCE Centre d'études prospectives et informations internationales [1986*b*].

L'importance internationale des services de haut niveau va bien au-delà de ce que laisserait suggérer leur place dans les balances des paiements. Ces services jouent en effet un rôle moteur dans l'internationalisation des activités économiques, dans la globalisation des marchés, dans l'affectation de l'épargne aux investissements, dans la diffusion des pratiques managériales et dans les transferts de technologie.

Dans les réseaux sur lesquels s'appuieront ces services, les grandes métropoles (New York, Tokyo, Londres et Paris) joueront de plus en plus le rôle de nœuds de communication. Elles tendront à concentrer les activités supérieures de régulation de l'économie internationale de demain.

L'analyse du système international en termes de flux, pour indispensable qu'elle soit, a des limites, car elle rejette dans l'ombre les mécanismes de régulation qui restent très largement entre les mains des gouvernements.

Les mécanismes de régulation

Deux de ces mécanismes doivent à l'évidence être examinés : le système monétaire international qui détermine les taux de change et la réglementation du commerce international qui définit le cadre à l'intérieur duquel s'établissent les échanges et les investissements.

Le système monétaire international

Depuis le début des années 70, le système monétaire international est un système à taux de change variable entre les trois grandes monnaies que sont le dollar américain, le deutsche mark et le yen. Ce système engendre une forte instabilité des taux de change par la conjonction de trois phénomènes : 1) l'existence d'un marché international des capitaux permettant des réaffectations rapides des flux financiers; 2) l'importance des anticipations des agents dans leurs décisions de placement; et 3) l'absence de coordination de leurs politiques macro-économiques (et pas seulement monétaires) par des gouvernements ayant des objectifs nationaux et soumis à l'influence de groupes de pression internes.

L'instabilité des taux de change a, à son tour, deux conséquences : elle donne naissance à des déficits (et des surplus) de balances des paiements qui suivent avec retard les fluctuations de changes; et elle soumet à des chocs les appareils productifs en modifiant fortement la compétitivité industrielle relative des grandes zones monétaires.

D'où deux questions : Comment évoluera d'ici la fin du siècle le taux de change du dollar et le déficit de la balance des paiements américaine ? Une refonte du système monétaire international avec retour à une certaine stabilité des changes est-elle concevable dans les 10 prochaines années ?

Ces deux questions sont évidemment très liées, la première étant la formulation conjoncturelle et la seconde la formulation structurelle du problème.

Considérons tout d'abord la seconde question. La faiblesse du système de Bretton Woods peut certes être attribuée à des caractéristiques techniques du système comme la non-réévaluation obligatoire en cas de surplus, mais elle résulte plus fondamentalement du passage d'une économie mondiale dominée par les États-Unis à une économie mondiale multipolaire. Or, selon toute vraisemblance, cette structure se maintiendra dans le prochain quart de siècle. Toute refonte du système monétaire international nécessitera donc un accord politique entre les États-Unis, le Japon et les grands pays d'Europe occidentale, un accord peu probable (sauf crise grave) car ces pays ont des intérêts partiellement divergents.

La première question est plus technique. Toute réponse met en jeu les anticipations des agents économiques ainsi que la politique macro-économique du gouvernement des États-Unis, du Japon et des pays d'Europe occidentale.

Les anticipations des agents économiques dépendront des facteurs pris en compte habituellement, mais aussi du jugement de ces agents quant à l'acceptabilité politique par le Japon d'un certain volume de placements aux États-Unis et par les États-Unis d'un certain taux de possession de leurs actifs par l'étranger. Le Japon devra ainsi mettre en balance les avantages pour son industrie d'un excédent d'exportations et l'inconvénient du placement à l'étranger d'une partie de son épargne nationale. Les données du choix américain sont inverses.

Quant au gouvernement des États-Unis, il dispose, s'il veut réduire son déficit extérieur, des armes habituelles que sont la politique budgétaire, la politique monétaire ou la politique des échanges. Mais plusieurs voies sont concevables : une chute de la demande interne réduisant fortement les importations, une baisse du dollar stimulant les exportations et freinant les importations, de même qu'un certain niveau de protectionnisme diminuant les importations. C'est naturellement la première voie qui se heurtera sur le plan national aux plus fortes résistances.

Dans les trois cas, les économies japonaise et européenne auront à s'ajuster et à compenser l'affaiblissement de leurs exportations par une croissance plus vive de leur demande interne.

Mais la question qui reste ouverte est celle du déficit jugé admissible par les opérateurs et par les autorités américaines et japonaises.

La réglementation des échanges extérieurs

Ce second mécanisme de régulation n'est pas indépendant du premier, mais il met en jeu de nombreux aspects sectoriels. Plusieurs processus sont actuellement en cours pour faire évoluer cette réglementation. Ils concernent :

– des accords bilatéraux à portée générale comme entre les États-Unis et le Canada ou à portée particulière comme entre les États-Unis et le Japon (semi-conducteurs, travaux publics et ainsi de suite);

– des accords régionaux dans certaines parties du Tiers-Monde et surtout au sein de la Communauté européenne avec la constitution du grand marché intérieur; et

– un accord mondial avec l'*Uruguay Round* qui cherche à faire progresser, dans le cadre du GATT, la liberté des échanges à l'échelle de la planète.

L'ordre du jour de ces dernières négociations comprend, outre des thèmes classiques tels que les règlements des conflits et les procédures de sauvegarde, des sujets plus nouveaux comme l'agriculture, les nouvelles technologies, la propriété intellectuelle et surtout les services.

En fait, d'ici la fin du siècle, les problèmes de réglementation des échanges extérieurs devraient s'organiser autour de trois thèmes.

– L'agriculture avec deux types de conflits : celui entre les États-Unis, qui sont favorables à la libéralisation des échanges, et le Japon et la Communauté européenne, qui désirent conserver un certain degré de protection; et celui entre les pays du Sud, qui sont décidés à exporter et à transformer leurs produits agricoles, et les pays du Nord, qui sont soucieux de maintenir des barrières à l'importation.

– Les industries de haute technologie considérées par les grands pays industriels comme indispensables à la maîtrise nationale de leur sécurité et qui reçoivent fréquemment – sous des formes diverses – de l'aide des gouvernements. (À cet égard, sera peut-être évoquée la question de la nécessité d'une réglementation antitrust internationale pour le cas où une industrie essentielle serait concentrée entre les mains de quelques firmes émanant d'un seul pays[10].)

– Les services, car c'est dans le domaine des services exportables que le protectionnisme est le plus enraciné. « La libéralisation des échanges dans ces secteurs s'accompagnera de conflits d'intérêt et de souveraineté. Les monopoles publics abondent (télécommunications, aviation civile), les réglementations nationales sont contraignantes (contrôle des changes, objectifs de politique monétaire pour les services financiers). L'accès des étrangers est très réglementé, voire interdit dans certains pays. Par ailleurs, la plus grande partie de ces services exige non seulement un échange libéralisé, mais aussi une implantation physique sur les marchés étrangers. Il s'agira donc aussi de remettre à jour et d'étendre le code des investissements directs en vigueur dans les pays de l'OCDE » [Institut français des relations internationales, 1986].

En revanche, il semble possible qu'après les restructurations des 15 dernières années, les conflits à propos des industries en déclin (sidérurgie, textiles et construction navale) soient moins aigus qu'ils ne l'ont été dans un proche passé.

Enfin, l'internationalisation est en train de faire naître un problème de réglementation différent de celui des échanges, le problème de la réglementation des marchés internationaux. La question a déjà été soulevée pour le marché des capitaux.

Une chose certaine est que le paysage international de la réglementation des échanges restera un paysage complexe et l'ampleur des déséquilibres financiers actuels peut faire craindre que la tendance ne soit nullement à la libéralisation des échanges même si des acteurs œuvreront dans ce sens.

Les acteurs

En fonction de leurs stratégies, divers groupes d'acteurs contribuent à accélérer ou à freiner la mondialisation de l'économie.

À cet égard, les multinationales sont à l'évidence les agents les plus actifs. Dans des domaines comme l'électronique, la chimie et les services financiers, elles s'efforcent d'être présentes simultanément en Amérique du Nord, en Europe occidentale et au Japon et d'équilibrer leurs investissements entre ces zones. Dans des domaines comme l'aérospatiale et l'armement, elles tissent des coopérations à l'échelle internationale tout en s'affrontant sur l'ensemble des marchés. La plupart de ces multinationales sont encore fortement marquées par leur origine nationale, mais d'ici la fin du siècle leur caractère international se sera très largement affirmé. Elles constitueront alors des groupes de pression qui, tout en soutenant parfois des mesures protectionnistes locales, s'opposeront aux tentatives de fractionnement de l'économie mondiale.

En dehors des multinationales, la plupart des entreprises moyennes seront aussi concernées par la concurrence internationale car les exportations représenteront une part significative de leur chiffre d'affaires, tandis que leur

marché intérieur sera pour une part détenu par des concurrents étrangers. Ces entreprises peuvent se rallier à des politiques protectionnistes lorsqu'elles n'arrivent pas à faire face à la concurrence internationale.

Les syndicats semblent actuellement en déclin dans l'ensemble des pays développés. La décroissance des industries traditionnelles où ils étaient bien implantés, l'émergence des services, la multiplication des techniciens, les changements d'attitudes des salariés et la pression de la concurrence extérieure les mettent en face de défis redoutables. Il semble peu probable qu'ils réussissent à s'organiser sur une base internationale. Aussi continueront-ils sans doute, mais avec des succès inégaux, à s'opposer à la globalisation des marchés.

Au titre des acteurs, il ne faut pas oublier de mentionner les services publics nationaux non concurrentiels. Du système éducatif à la sécurité sociale, des chemins de fer aux lignes aériennes intérieures, leur mode d'organisation diffère sensiblement d'un pays à l'autre, mais leur efficacité est dans tous les cas un élément essentiel de la compétitivité extérieure.

Restent les gouvernements. Ils sont eux-mêmes des coalitions d'acteurs coordonnés plus ou moins fermement selon les pays. Situés au confluent des contraintes extérieures et des pressions internes, ils voient leur marge de manœuvre se réduire et doivent s'efforcer de répondre aux demandes sociales dans un contexte dont ils contrôlent de moins en moins l'évolution.

Ainsi, que l'on parte des zones, des mécanismes, des flux ou des acteurs, le système économique international apparaît comme un système en transition, avec la coexistence d'économies nationales plus ou moins intégrées à l'économie mondiale, de marchés totalement globalisés et de marchés encore segmentés, d'acteurs opérant au niveau de l'« économie-monde[11] » et d'acteurs purement nationaux. Ce système en transition interfère avec un système politique constitué d'États souverains. Du couplage entre ces deux systèmes, économique et politique, peut naître plusieurs scénarios quant aux perspectives de l'économie mondiale.

Trois scénarios

Si l'on se place pour l'essentiel du point de vue des pays de l'OCDE, deux dimensions principales peuvent servir à la construction de scénarios : le degré de coopération macro-économique entre les gouvernements de l'Amérique du Nord, de la Communauté européenne et du Japon; et le degré d'ouverture économique extérieure de ces trois grandes zones mondiales.

Pour chacune de ces dimensions, deux hypothèses sont concevables.

Premièrement, en ce qui concerne la coopération macro-économique, on peut imaginer soit une collaboration limitée aux seules interventions des banques centrales, soit une collaboration s'étendant à tous les aspects de la politique macro-économique avec pour objectif une sorte d'équilibre macro-économique mondial.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'ouverture économique extérieure, on peut envisager soit un succès modéré de l'*Uruguay Round* avec un certain développement de la liberté des échanges, soit une réaction protectionniste suffisamment forte pour arrêter toute expansion de l'internationalisation des marchés.

À partir de ces hypothèses, quatre scénarios sont concevables, dont un est fort peu probable (la coexistence d'une réaction protectionniste et d'une coopération macro-économique intense). Aussi ne nous intéresserons-nous qu'aux trois autres scénarios.

Le scénario d'un renforcement du protectionnisme

Dans ce scénario, le gouvernement des États-Unis cherche à diminuer le déficit commercial sans déclencher une récession intérieure par réduction de la demande globale. Il le fait en adoptant une politique sensiblement plus protectionniste que la politique actuelle. Avec pour conséquence une réduction des importations en provenance d'Asie et d'Europe.

Dans un premier temps, les pays d'Asie de l'Est s'efforcent de compenser leurs pertes sur le marché américain par une pénétration plus forte des marchés européens. Mais la Communauté européenne, devant le déséquilibre croissant de ses échanges avec le Japon et les pays nouvellement industrialisés d'Asie, adopte à son tour une politique restrictive. Dès lors, le Japon se trouve contraint d'orienter ses échanges vers l'Asie et le Tiers-Monde.

On retrouve ainsi les principales caractéristiques du scénario D de formes nouvelles de protectionnisme proposé dans *Interfuturs* il y a 10 ans [OCDE, 1979]. À l'époque, l'analyse avait montré que le développement du protectionnisme réduisait le taux de croissance de l'économie mondiale, mais que les grandes zones de l'OCDE étaient différemment touchées :

– la situation des États-Unis était relativement robuste, du moins lorsque les relations avec les pays de l'OPEP étaient

conservées et les liens avec l'Amérique latine étaient intensifiés;

– le Japon ne compensait qu'imparfaitement son recul sur les marchés américains et européens, compte tenu des possibilités limitées de l'Asie du Sud-Est; et

– la Communauté européenne, enfin, était la plus affectée par le protectionnisme du Nord.

Quelles seraient pour le Canada les conséquences de ce scénario ? Deux éventualités sont concevables : 1) il ne suit pas les États-Unis dans leur politique protectionniste et développe ses échanges avec les pays d'Asie de l'Est et plus généralement le Tiers-Monde; ou 2) il s'aligne sur les États-Unis et l'ensemble de l'Amérique du Nord constitue une véritable communauté économique.

Quelle est la probabilité de ce premier scénario ? Elle est sans doute faible si l'on envisage un protectionnisme sévère, mais elle est beaucoup moins négligeable si l'on considère un protectionnisme modéré. Ce scénario apparaît toutefois comme moins vraisemblable que le suivant.

Le scénario de fluctuations

Ce scénario repose sur deux hypothèses : la coopération macro-économique entre les gouvernements ne progresse que lentement et les interventions des banques centrales n'ont que des effets transitoires sur les taux de change; et le système international des échanges reste relativement ouvert, avec l'adoption simultanée de mesures facilitant la circulation des biens et des services et de dispositions freinant la liberté d'importation et d'établissement.

Dans ce scénario, le déficit de la balance des paiements américaine entraîne une chute profonde du dollar qui se traduit, avec un décalage de quelques années, par une réduction importante de ce déficit, réaction qui engendre à son tour un renversement des anticipations des agents et une remontée spectaculaire du dollar. Certes, le mécanisme est plus complexe que cette caricature ne l'esquisse puisqu'il fait intervenir aussi les politiques monétaires et budgétaires des grands pays industriels, les élasticités aux prix des importations et des exportations et les stratégies des grands groupes industriels, mais l'essentiel du scénario réside dans la permanence de grandes fluctuations des changes, sans que soit atteinte une situation stable quant aux balances des paiements des grandes zones.

Pour le Canada, dont la monnaie reste étroitement liée à celle des États-Unis, ce scénario signifie de fortes variations de changes vis-à-vis du deutsche mark et du yen.

La probabilité de ce scénario semble forte, car il est celui qui correspond le mieux à la situation géoéconomique et géopolitique décrite au début de ce texte. On ne peut toutefois exclure qu'une situation de crise donne naissance à un troisième scénario.

Le scénario de coopération intergouvernementale au sein de la triade

Dans ce scénario, la coopération entre le Groupe des Sept porte essentiellement sur la coordination des politiques macro-économiques en vue d'amener les taux de change dans des plages assurant l'équilibre approximatif des balances des paiements et sur la définition de règles micro-économiques exprimant un compromis entre la concurrence internationale et la maîtrise nationale de la sécurité (tout en empêchant les abus dus à des positions dominantes).

L'extension de la première forme de coopération suppose que les gouvernements se sentent contraints d'accorder une plus grande priorité aux phénomènes extérieurs. Un point de départ possible pourrait être une forte récession américaine s'étendant à l'ensemble de l'économie mondiale, mais encore faudrait-il que les pays s'entendent sur le diagnostic, sur les objectifs et sur les instruments.

Le retour à l'équilibre des balances des paiements réduirait l'ampleur de nombreux conflits commerciaux et faciliterait sans doute le développement de la liberté des échanges.

Parmi ces trois scénarios, le scénario de coopération est donc celui qui permettrait le plus au Canada de diversifier ses relations économiques extérieures. Mais il faut reconnaître que l'analyse ne permet pas d'accorder une forte probabilité à ce scénario.

La considération de ces scénarios met en lumière un certain nombre de *policy issues* pour les pays de la triade et pour le Canada.

Quelques « policy issues »

Hasardons une conjecture : l'ordre du jour des grandes questions de politique économique internationale se modifiera peu d'ici la fin du siècle, ce qui n'exclut pas une évolution progressive du contenu des problèmes.

Les deux grandes questions macro-économiques continueront à être : 1) la réduction des déséquilibres des balances des paiements au sein du monde développé et la

maîtrise des taux de change entre les grandes monnaies; et 2) la gestion de la dette du Tiers-Monde, notamment, celle de l'Amérique latine.

Du point de vue micro-économique, les conflits porteront principalement sur le commerce international des produits agricoles, le développement des industries de haute technologie et l'ouverture des marchés des services.

En revanche, les difficultés relatives aux industries traditionnelles devraient plutôt s'estomper tandis que les problèmes pétroliers ne réapparaîtront qu'au début du prochain siècle.

Ces questions seront traitées dans un contexte géoéconomique qui pourrait changer sur deux points.

D'une part, au sein de la triade, l'évolution peut favoriser une configuration asymétrique avec maintien du rôle central des États-Unis vis-à-vis du Japon et de l'Europe, ou une configuration symétrique avec renforcement de la Communauté européenne et développement des relations entre l'Europe et le Japon.

D'autre part, à l'échelle de l'économie mondiale, le poids des pays en développement et surtout des pays nouvellement industrialisés d'Asie devrait s'accroître sensiblement et se faire sentir tant dans les questions relatives aux échanges que dans celles concernant les balances des paiements.

Dans ce contexte, l'environnement international devrait être marqué pour le Canada par :

– les conséquences de l'accord de libre-échange avec les États-Unis, qui devrait intensifier les relations entre les deux pays et se traduire pour le Canada par des gains économiques au prix d'efforts d'ajustement;

– le développement du commerce international avec le Tiers-Monde, en particulier avec les pays d'Asie; et

– la nécessité du maintien d'une aide canadienne aux pays les plus pauvres, notamment en Afrique au Sud du Sahara.

Quatre questions restent ouvertes : 1) Quelles seraient les marges de jeu du gouvernement canadien si les États-Unis adoptaient une politique plutôt protectionniste ? Le Canada s'alignerait-il dans ce cas sur la politique américaine pour réduire les importations en provenance d'Asie ? 2) Dans le cas du scénario de fluctuations, quelle serait l'ampleur de l'influence sur l'économie canadienne des fortes variations du dollar américain ? 3) Alors que dans le cas d'une configuration asymétrique de la triade, l'importance relative des relations entre le Canada et l'Europe devrait diminuer, qu'en serait-il si se développait au contraire la configuration symétrique ? 4) Enfin, et c'est peut-être la question la plus importante, quel peut être le devenir dans l'économie canadienne des services exportables et des industries de haute technologie à fort taux de croissance ?

Appendice

Les échanges extérieurs du Canada de 1967 à 1986

L'analyse abordera successivement la structure des échanges du Canada par produit et par région de 1967 à 1986, l'évolution de ces échanges par origine et destination au cours de cette période et la situation du Canada en ce qui concerne les avantages comparatifs et la spécialisation.

Les données ont été fournies par le Centre d'études prospectives et informations internationales (CEPII).

La structure des échanges du Canada par produit et par région

Dans cette partie et la suivante, les échanges du Canada ont été décomposés en 26 secteurs et 15 régions.

Les secteurs sont les suivants : matériaux de construction, fer et acier, métallurgie non ferreuse, textiles, ouvrages en bois et meubles, pâte à papier et papier, édition, articles manufacturés divers, mécanique, matériel de précision, électronique, matériel électrique, éléments de véhicules, automobiles, véhicules, aéronautique, chimie, minerais, charbon, gaz naturel, autres produits énergétiques, céréales, autres produits agricoles comestibles, produits agricoles non comestibles, industrie agro-alimentaire et divers secteurs non ventilés.

Les régions comprennent les États-Unis, la Communauté économique européenne [(CEE), qui comprend neuf pays et exclu les Îles britanniques], les Îles britanniques, les autres pays d'Europe occidentale, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, l'Amérique latine, le monde arabe, l'Afrique noire, les pays nouvellement industrialisés (PNI) d'Asie, les autres pays d'Asie, l'Europe de l'Est, la Chine et divers pays non ventilés.

La définition précise des secteurs et des régions est donnée à la fin de l'appendice.

Les tableaux 3-3 à 3-6 donnent la décomposition des exportations totales pour les quatre années (1967, 1973, 1980

Tableau 3-3

Exportations du Canada par région et par secteur, 1967

En pourcentage

	États-Unis	Noyau CEE	Îles britanniques	Autres pays d'Europe occidentale	Japon	Australie et Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Amérique latine	Monde arabe	Afrique noire	PNI d'Asie	Autres pays d'Asie	Europe de l'Est	Chine	Autres pays	Monde
Matériaux de construction	0,15	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,19
Fer et acier	1,31	0,09	0,20	0,03	0,02	0,10	0,02	0,26	0,00	0,01	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	2,08
Métallurgie non ferreuse	5,45	0,61	2,40	0,26	0,59	0,13	0,12	0,24	0,00	0,00	0,04	0,24	0,00	0,02	0,00	10,11
Textiles	0,41	0,05	0,20	0,06	0,00	0,05	0,01	0,09	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,90
Ouvrages en bois et meubles	0,86	0,06	0,29	0,01	0,01	0,01	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,27
Pâte à papier et papier	11,13	0,55	0,87	0,04	0,36	0,29	0,05	0,49	0,01	0,01	0,04	0,15	0,00	0,00	0,00	13,98
Édition	0,11	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14
Articles manufacturés divers	0,19	0,04	0,05	0,03	0,01	0,01	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,37
Mécanique	5,91	0,13	0,22	0,08	0,02	0,22	0,03	0,32	0,03	0,02	0,02	0,14	0,00	0,00	0,00	7,16
Matériel de précision	0,59	0,12	0,12	0,05	0,01	0,03	0,00	0,04	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	1,00
Électronique (au sens strict)	1,11	0,14	0,10	0,03	0,14	0,01	0,00	0,09	0,01	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	1,70
Matériel électrique	0,51	0,03	0,06	0,01	0,03	0,03	0,01	0,11	0,01	0,01	0,00	0,09	0,00	0,00	0,00	0,90
Éléments de véhicules	3,07	0,02	0,01	0,03	0,00	0,13	0,04	0,13	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,46
Automobiles	8,39	0,01	0,00	0,02	0,00	0,02	0,08	0,24	0,03	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	8,82
Véhicules	2,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,03	0,23	0,00	0,02	0,00	0,07	0,00	0,00	0,00	2,60
Aéronautique	2,13	0,08	0,07	0,05	0,00	0,03	0,01	0,08	0,01	0,04	0,01	0,09	0,00	0,00	0,00	2,61
Chimie	2,73	0,25	0,50	0,09	0,14	0,16	0,03	0,27	0,01	0,01	0,05	0,06	0,02	0,00	0,00	4,32
Minerais	5,00	1,55	1,63	0,86	1,67	0,18	0,03	0,15	0,01	0,01	0,04	0,14	0,07	0,00	0,00	11,33
Charbon	0,02	0,00	0,00	0,00	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13
Gaz naturel	1,24	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,30
Autres produits énergétiques	3,84	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,87
Céréales	0,14	1,10	1,22	0,26	1,07	0,00	0,14	0,23	0,04	0,01	0,02	0,67	1,40	0,78	0,00	7,08
Autres produits agricoles comestibles	0,61	0,25	0,70	0,11	0,32	0,00	0,00	0,10	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	2,14
Produits agricoles non comestibles	4,16	0,34	0,85	0,08	0,52	0,12	0,04	0,05	0,00	0,02	0,01	0,01	0,08	0,00	0,00	6,28
Industrie agro-alimentaire	3,53	0,25	0,90	0,10	0,11	0,05	0,02	0,73	0,02	0,06	0,02	0,11	0,00	0,00	0,00	5,89
Autres secteurs	0,23	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,37
Tous les secteurs	64,97	5,69	10,43	2,22	5,19	1,68	0,69	3,95	0,23	0,25	0,29	1,93	1,58	0,80	0,09	100,00

SOURCE Données du Centre d'études prospectives et informations internationales.

Tableau 3-4

Exportations du Canada par région et par secteur, 1973

En pourcentage

	États-Unis	Noyau CEE	Îles britanniques	Autres pays d'Europe occidentale	Japon	Australie et Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Amérique latine	Monde arabe	Afrique noire	PNI d'Asie	Autres pays d'Asie	Europe de l'Est	Chine	Autres pays	Monde
Matériaux de construction	0,36	0,01	0,01	0,01	0,00	0,02	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,45
Fer et acier	1,22	0,12	0,08	0,04	0,02	0,02	0,00	0,15	0,02	0,01	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	1,70
Métallurgie non ferreuse	3,71	0,62	1,22	0,22	0,34	0,05	0,00	0,16	0,03	0,01	0,08	0,09	0,00	0,32	0,00	6,83
Textiles	0,68	0,09	0,14	0,10	0,02	0,05	0,01	0,08	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	1,19
Ouvrages en bois et meubles	1,15	0,09	0,22	0,01	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,50
Pâte à papier et papier	7,34	0,72	0,65	0,09	0,39	0,20	0,03	0,44	0,03	0,01	0,09	0,10	0,01	0,01	0,00	10,12
Édition	0,17	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,20
Articles manufacturés divers	0,36	0,04	0,08	0,02	0,02	0,01	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,56
Mécanique	6,17	0,20	0,19	0,13	0,04	0,10	0,04	0,28	0,06	0,07	0,02	0,06	0,01	0,00	0,00	7,38
Matériel de précision	0,40	0,09	0,07	0,03	0,01	0,03	0,01	0,05	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,73
Électronique (au sens strict)	1,31	0,14	0,23	0,09	0,04	0,03	0,01	0,09	0,09	0,00	0,11	0,06	0,00	0,00	0,00	2,23
Matériel électrique	0,50	0,04	0,04	0,01	0,01	0,02	0,01	0,09	0,02	0,01	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,79
Éléments de véhicules	6,22	0,03	0,01	0,02	0,00	0,02	0,03	0,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,50
Automobiles	10,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,79
Véhicules	2,29	0,01	0,00	0,15	0,00	0,01	0,01	0,08	0,04	0,04	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	2,66
Aéronautique	1,23	0,08	0,10	0,04	0,01	0,01	0,00	0,07	0,01	0,02	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	1,59
Chimie	2,52	0,18	0,33	0,07	0,12	0,11	0,02	0,19	0,03	0,01	0,05	0,11	0,00	0,01	0,00	3,75
Minerais	2,91	1,51	0,91	0,86	2,87	0,11	0,02	0,13	0,02	0,01	0,05	0,07	0,03	0,04	0,00	9,54
Charbon	0,01	0,00	0,00	0,00	0,66	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,67
Gaz naturel	1,79	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,83
Autres produits énergétiques	7,22	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,30
Céréales	0,12	0,76	0,65	0,15	0,99	0,00	0,00	0,36	0,20	0,04	0,02	0,59	1,35	0,79	0,00	6,02
Autres produits agricoles comestibles	0,70	0,53	0,35	0,07	0,54	0,02	0,00	0,09	0,00	0,00	0,05	0,10	0,03	0,01	0,00	2,48
Produits agricoles non comestibles	5,83	0,26	0,52	0,09	0,50	0,14	0,01	0,03	0,02	0,00	0,01	0,00	0,06	0,00	0,00	7,48
Industrie agro-alimentaire	3,17	0,33	0,53	0,14	0,59	0,04	0,00	0,50	0,03	0,02	0,03	0,05	0,00	0,01	0,00	5,45
Autres secteurs	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,26
Tous les secteurs	68,25	5,85	6,36	2,36	7,21	1,00	0,24	3,16	0,65	0,28	0,54	1,35	1,52	1,19	0,04	100,00

SOURCE Données du Centre d'études prospectives et informations internationales.

Tableau 3-5

Exportations du Canada par région et par secteur, 1980
En pourcentage

	États-Unis	Noyau CEE	Îles britanniques	Autres pays d'Europe occidentale	Japon	Australie et Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Amérique latine	Monde arabe	Afrique noire	PNI d'Asie	Autres pays d'Asie	Europe de l'Est	Chine	Autres pays	Monde
Matériaux de construction	0,37	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,46
Fer et acier	1,80	0,15	0,04	0,06	0,03	0,01	0,00	0,22	0,06	0,02	0,03	0,08	0,00	0,07	0,00	2,58
Métallurgie non ferreuse	3,92	0,63	0,47	0,30	0,34	0,03	0,00	0,19	0,02	0,03	0,13	0,18	0,02	0,09	0,17	6,53
Textiles	0,36	0,14	0,12	0,11	0,02	0,08	0,00	0,07	0,01	0,01	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,95
Ouvrages en bois et meubles	1,11	0,10	0,08	0,02	0,08	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	1,44
Pâte à papier et papier	7,63	1,08	0,56	0,13	0,56	0,16	0,03	0,45	0,01	0,01	0,12	0,14	0,00	0,14	0,00	11,03
Édition	0,23	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,26
Articles manufacturés divers	0,86	0,08	0,07	0,06	0,01	0,02	0,00	0,02	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	1,15
Mécanique	5,43	0,24	0,24	0,19	0,11	0,15	0,04	0,40	0,17	0,07	0,13	0,14	0,28	0,01	0,00	7,60
Matériel de précision	0,52	0,07	0,05	0,02	0,02	0,02	0,00	0,10	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00	0,87
Électronique (au sens strict)	1,52	0,19	0,14	0,15	0,05	0,04	0,01	0,13	0,03	0,02	0,03	0,02	0,00	0,00	0,00	2,35
Matériel électrique	0,36	0,02	0,03	0,01	0,00	0,01	0,00	0,06	0,05	0,00	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,61
Éléments de véhicules	3,57	0,02	0,01	0,02	0,00	0,03	0,04	0,19	0,01	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	3,90
Automobiles	6,22	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,34	0,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,84
Véhicules	3,30	0,01	0,01	0,03	0,00	0,02	0,00	0,34	0,06	0,07	0,00	0,03	0,04	0,00	0,00	3,91
Aéronautique	1,35	0,06	0,10	0,04	0,01	0,01	0,00	0,13	0,07	0,01	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	1,79
Chimie	4,27	0,51	0,21	0,14	0,24	0,14	0,03	0,42	0,05	0,02	0,23	0,15	0,13	0,08	0,00	6,61
Minerais	2,02	1,41	0,77	0,62	1,39	0,14	0,09	0,24	0,13	0,04	0,17	0,12	0,09	0,06	0,26	7,55
Charbon	0,00	0,03	0,00	0,05	0,93	0,00	0,00	0,07	0,00	0,00	0,12	0,02	0,00	0,00	0,00	1,22
Gaz naturel	6,36	0,01	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,47
Autres produits énergétiques	6,03	0,43	0,01	0,41	0,04	0,01	0,00	0,11	0,00	0,06	0,07	0,03	0,00	0,00	0,00	7,21
Céréales	0,05	0,34	0,48	0,10	0,56	0,00	0,00	1,04	0,52	0,05	0,03	0,08	2,14	0,71	0,00	6,09
Autres produits agricoles comestibles	0,49	0,29	0,14	0,03	0,48	0,01	0,00	0,11	0,04	0,00	0,04	0,02	0,02	0,00	0,00	1,68
Produits agricoles non comestibles	3,11	0,51	0,41	0,11	0,72	0,08	0,00	0,04	0,17	0,00	0,05	0,00	0,02	0,00	0,00	5,23
Industrie agro-alimentaire	2,22	0,50	0,30	0,19	0,51	0,05	0,01	0,43	0,10	0,05	0,07	0,17	0,01	0,00	0,00	4,60
Autres secteurs	0,73	0,06	0,04	0,03	0,01	0,01	0,00	0,10	0,01	0,01	0,04	0,04	0,00	0,00	0,00	1,07
Tous les secteurs	63,84	6,91	4,30	2,83	6,20	1,03	0,28	5,24	1,84	0,50	1,31	1,30	2,81	1,18	0,43	100,00

SOURCE Données du Centre d'études prospectives et informations internationales.

Tableau 3-6

Exportations du Canada par région et par secteur, 1986

En pourcentage

	États-Unis	Noyau CEE	Îles britanniques	Autres pays d'Europe occidentale	Japon	Australie et Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Amérique latine	Monde arabe	Afrique noire	PNI d'Asie	Autres pays d'Asie	Europe de l'Est	Chine	Autres pays	Monde
Matériaux de construction	0,54	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,57
Fer et acier	1,54	0,06	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	0,01	0,00	1,75
Métallurgie non ferreuse	2,72	0,13	0,14	0,07	0,10	0,01	0,00	0,85	0,01	0,01	0,09	0,02	0,00	0,01	0,00	4,16
Textiles	0,71	0,03	0,03	0,05	0,01	0,02	0,00	0,04	0,01	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,94
Ouvrages en bois et meubles	1,74	0,03	0,05	0,01	0,05	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	1,92
Pâte à papier et papier	7,14	0,61	0,26	0,07	0,45	0,11	0,01	0,28	0,05	0,01	0,12	0,15	0,01	0,11	0,00	9,39
Édition	0,48	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,51
Articles manufacturés divers	0,58	0,06	0,06	0,03	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,79
Mécanique	6,55	0,18	0,18	0,11	0,04	0,07	0,02	0,25	0,07	0,04	0,05	0,12	0,13	0,14	0,00	7,95
Matériel de précision	0,73	0,08	0,04	0,02	0,02	0,02	0,00	0,05	0,01	0,00	0,03	0,01	0,00	0,01	0,00	1,03
Électronique (au sens strict)	2,23	0,15	0,15	0,16	0,04	0,04	0,00	0,09	0,03	0,01	0,08	0,02	0,00	0,02	0,00	3,03
Matériel électrique	0,55	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,03	0,02	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,67
Éléments de véhicules	7,30	0,03	0,01	0,02	0,02	0,02	0,00	0,17	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	7,60
Automobiles	15,23	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,13	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15,41
Véhicules	4,85	0,00	0,00	0,03	0,00	0,03	0,00	0,10	0,02	0,04	0,00	0,03	0,00	0,06	0,00	5,17
Aéronautique	1,88	0,11	0,12	0,05	0,00	0,04	0,00	0,18	0,01	0,05	0,01	0,11	0,00	0,04	0,00	2,60
Chimie	4,47	0,44	0,14	0,08	0,23	0,09	0,01	0,25	0,04	0,02	0,27	0,15	0,01	0,09	0,00	6,30
Minerais	1,11	0,84	0,36	0,24	0,63	0,08	0,05	0,59	0,21	0,01	0,20	0,09	0,16	0,05	0,00	4,62
Charbon	0,01	0,06	0,02	0,03	0,99	0,00	0,00	0,07	0,00	0,00	0,21	0,01	0,00	0,00	0,00	1,42
Gaz naturel	2,76	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,77
Autres produits énergétiques	5,46	0,02	0,01	0,00	0,03	0,01	0,00	0,03	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	5,58
Céréales	0,09	0,13	0,10	0,10	0,38	0,00	0,01	0,44	0,32	0,05	0,09	0,09	0,95	0,33	0,00	3,08
Autres produits agricoles comestibles	0,61	0,18	0,06	0,03	0,36	0,01	0,00	0,11	0,01	0,00	0,03	0,01	0,02	0,00	0,00	1,44
Produits agricoles non comestibles	3,86	0,18	0,21	0,04	0,53	0,07	0,00	0,01	0,01	0,00	0,11	0,00	0,01	0,03	0,00	5,06
Industrie agro-alimentaire	3,07	0,22	0,16	0,14	0,64	0,05	0,00	0,20	0,10	0,02	0,05	0,08	0,01	0,02	0,00	4,77
Autres secteurs	1,27	0,05	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,03	0,01	0,02	0,03	0,01	0,00	0,01	0,00	1,49
Tous les secteurs	77,50	3,63	2,15	1,33	4,60	0,70	0,13	4,01	0,98	0,30	1,46	0,97	1,33	0,92	0,00	100,00

SOURCE Données du Centre d'études prospectives et informations internationales.

et 1986) choisies pour jalonner la période. Ils sont établis à partir de données en $ US constants.

Ces tableaux font apparaître plusieurs évolutions caractéristiques :

– la montée de la part des États-Unis entre les années extrêmes et l'effondrement de la part des Îles britanniques;

– la permanence des grands secteurs d'exportations (ensemble des véhicules, produits agricoles, industrie agro-alimentaire, pâte à papier et papier, métallurgie non ferreuse, minerais et énergie), mais avec des fluctuations qu'expliquent la structure du secteur ou la situation sur les marchés mondiaux, telles que la forte oscillation de la part des véhicules en dépit d'un doublement de 1967 à 1986, la diminution de la proportion des minerais et métaux non ferreux, la réduction de la part des produits de l'agriculture et de l'industrie agro-alimentaire, la montée de la part des produits énergétiques en 1980, puis la rechute au niveau de 1973 et l'affaissement de la part de la pâte à papier et du papier; et

– la place prépondérante des États-Unis dans les exportations de l'ensemble des véhicules, de la pâte à papier et du papier, du gaz naturel, des autres produits énergétiques, des produits agricoles non comestibles et des produits de l'industrie agro-alimentaire; la dispersion des destinations pour les minerais non ferreux (avec une chute de la part des États-Unis); et la place de l'Europe occidentale, du Japon et de l'Europe de l'Est dans les exportations de céréales.

Les tableaux 3-7 à 3-10 sont consacrés aux importations totales. Ils portent sur les mêmes années et ont été également établis à partir de données en $ US constants.

L'analyse de ces tableaux met en évidence quelques phénomènes spécifiques :

– le déclin régulier de la part des États-Unis qui reste néanmoins prépondérante, la chute de la part des Îles britanniques, la montée de celle de l'Europe occidentale, la forte hausse de celle du Japon et le quintuplement de celle des PNI d'Asie;

– l'accroissement très rapide de la part des importations électroniques et chimiques, la diminution de la part de la mécanique et des produits agricoles comestibles et les oscillations de la part de l'ensemble des véhicules (le niveau élevé des parts des importations et des exportations dans ce domaine rappelant l'intégration étroite des industries canadienne et américaine); et

– la place dominante des États-Unis dans tous les secteurs d'importations sauf les textiles, les articles manufacturés divers, les produits agricoles comestibles (excluant les céréales) et les produits de l'industrie agro-alimentaire.

L'évolution des échanges du Canada par origine et destination de 1967 à 1986

Pour les exportations totales, le tableau 3-11 indique par poste les coefficients de variation en $ US constants par rapport à l'année 1967 prise comme base.

Sur la période, les exportations du Canada ont été multipliées par 2,4 :

– La croissance a été particulièrement vigoureuse à destination du monde arabe (multiplication par 10,2) et des PNI d'Asie (multiplication par 11,9) et plus forte que la moyenne pour les États-Unis. Elle a été modérée à destination de l'Europe occidentale (augmentation de 50 % environ). Quant aux exportations vers les Îles britanniques, elles ont baissé de moitié.

– La croissance a été inférieure à la moyenne pour les produits agricoles et alimentaires, pour les minerais et les produits métallurgiques. Elle se situe au voisinage de la moyenne pour les secteurs tels que les textiles, la mécanique, le matériel de précision, le matériel électrique et l'aéronautique. Elle a été soutenue pour les produits énergétiques, pour l'ensemble des véhicules, la chimie, l'électronique et les articles manufacturés divers.

– Par produit et par destination, les croissances les plus spectaculaires concernent souvent les exportations vers le Tiers-Monde : matériaux de construction, métallurgie non ferreuse, textiles, articles manufacturés divers et céréales vers l'Afrique noire; ouvrages en bois et meubles, pâte à papier et papier, véhicules, minerais, céréales et produits agricoles non comestibles vers le monde arabe; fer et acier, textiles, articles manufacturés divers, électronique, matériel électrique, véhicules, chimie, minerais, céréales et produits agricoles non comestibles vers les PNI d'Asie. Doivent aussi être signalées la hausse des exportations de produits mécaniques vers l'Europe de l'Est ainsi que d'éléments de véhicules et de produits alimentaires vers le Japon.

Pour les importations totales, le tableau 3-12 est l'équivalent du tableau 3-11. Il indique par poste les coefficients de variation en $ US constants par rapport à l'année 1967 prise comme base.

Tableau 3-7

Importations du Canada par région et par secteur, 1967
En pourcentage

	États-Unis	Noyau CEE	Îles britanniques	Autres pays d'Europe occidentale	Japon	Australie et Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Amérique latine	Monde arabe	Afrique noire	PNI d'Asie	Autres pays d'Asie	Europe de l'Est	Chine	Autres pays	Monde
Matériaux de construction	1,18	0,20	0,27	0,02	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,05	0,00	0,00	1,81
Fer et acier	1,79	0,60	0,33	0,14	0,40	0,01	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00	3,42
Métallurgie non ferreuse	1,15	0,06	0,22	0,15	0,01	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	0,00	0,00	0,00	1,74
Textiles	1,86	0,70	0,84	0,24	0,71	0,04	0,00	0,04	0,01	0,01	0,39	0,30	0,23	0,13	0,00	5,51
Ouvrages en bois et meubles	0,42	0,03	0,02	0,05	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,11	0,01	0,01	0,00	0,00	0,75
Pâte à papier et papier	0,88	0,01	0,02	0,02	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,94
Édition	1,40	0,15	0,09	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,66
Articles manufacturés divers	1,23	0,35	0,22	0,10	0,22	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,12	0,01	0,04	0,00	0,00	2,30
Mécanique	16,63	1,10	1,42	0,62	0,39	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,05	0,00	0,00	20,26
Matériel de précision	2,62	0,23	0,18	0,16	0,16	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	3,39
Électronique (au sens strict)	2,91	0,42	0,31	0,06	0,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,01	0,00	0,00	4,09
Matériel électrique	3,26	0,16	0,27	0,12	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	3,92
Éléments de véhicules	9,30	0,07	0,11	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,52
Automobiles	6,00	0,54	0,48	0,12	0,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	7,30
Véhicules	1,86	0,02	0,04	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,95
Aéronautique	2,75	0,09	0,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,17
Chimie	5,43	0,56	0,46	0,21	0,12	0,01	0,00	0,06	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	6,89
Minerais	1,49	0,01	0,02	0,01	0,00	0,03	0,02	0,57	0,01	0,04	0,00	0,07	0,00	0,00	0,00	2,29
Charbon	1,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,25
Gaz naturel	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,21
Autres produits énergétiques	0,81	0,03	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	3,54	0,77	0,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,36
Céréales	0,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65
Autres produits agricoles comestibles	2,53	0,05	0,05	0,04	0,03	0,07	0,04	0,73	0,02	0,35	0,02	0,18	0,01	0,07	0,00	4,18
Produits agricoles non comestibles	1,35	0,05	0,04	0,07	0,01	0,11	0,00	0,09	0,00	0,08	0,12	0,08	0,14	0,00	0,00	2,15
Industrie agro-alimentaire	1,65	0,42	0,32	0,24	0,08	0,36	0,18	0,34	0,00	0,06	0,05	0,12	0,04	0,00	0,00	3,87
Autres secteurs	1,12	0,05	0,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,02	0,00	0,01	0,00	0,00	1,42
Tous les secteurs	71,72	5,89	6,27	2,42	2,94	0,70	0,34	5,41	0,81	0,72	0,92	0,92	0,71	0,22	0,00	100,00

SOURCE Données du Centre d'études prospectives et informations internationales.

Tableau 3-8

Importations du Canada par région et par secteur, 1973
En pourcentage

	États-Unis	Noyau CEE	Îles britanniques	Autres pays d'Europe occidentale	Japon	Australie et Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Amérique latine	Monde arabe	Afrique noire	PNI d'Asie	Autres pays d'Asie	Europe de l'Est	Chine	Autres pays	Monde
Matériaux de construction	0,86	0,14	0,18	0,03	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,03	0,00	0,00	1,36
Fer et acier	1,65	0,33	0,20	0,17	0,51	0,01	0,04	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	2,99
Métallurgie non ferreuse	0,97	0,07	0,12	0,22	0,01	0,00	0,01	0,02	0,00	0,01	0,00	0,06	0,02	0,01	0,00	1,52
Textiles	1,67	0,77	0,58	0,24	0,40	0,02	0,00	0,21	0,01	0,01	0,87	0,15	0,22	0,15	0,00	5,28
Ouvrages en bois et meubles	0,64	0,04	0,02	0,12	0,03	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,22	0,01	0,02	0,00	0,00	1,12
Pâte à papier et papier	0,95	0,02	0,03	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	1,04
Édition	1,01	0,14	0,09	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,26
Articles manufacturés divers	1,09	0,29	0,26	0,15	0,21	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,16	0,01	0,02	0,00	0,00	2,23
Mécanique	14,69	1,25	1,13	0,70	0,52	0,03	0,00	0,01	0,00	0,00	0,08	0,00	0,05	0,00	0,00	18,47
Matériel de précision	1,94	0,30	0,15	0,16	0,22	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00	0,02	0,00	0,00	2,83
Électronique (au sens strict)	3,40	0,25	0,26	0,07	0,88	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,26	0,04	0,01	0,00	0,00	5,18
Matériel électrique	2,51	0,24	0,24	0,13	0,19	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	3,37
Éléments de véhicules	10,85	0,15	0,10	0,12	0,10	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,33
Automobiles	6,30	0,85	0,26	0,12	1,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,02	0,00	0,00	8,89
Véhicules	3,01	0,05	0,02	0,01	0,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,22
Aéronautique	2,05	0,04	0,22	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	2,36
Chimie	5,27	0,82	0,41	0,29	0,20	0,06	0,01	0,04	0,00	0,00	0,06	0,00	0,03	0,01	0,00	7,20
Minerais	0,87	0,01	0,02	0,01	0,00	0,06	0,01	0,42	0,00	0,05	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	1,49
Charbon	0,92	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,92
Gaz naturel	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05
Autres produits énergétiques	0,41	0,02	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	2,77	1,50	0,54	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,26
Céréales	0,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,38
Autres produits agricoles comestibles	2,55	0,06	0,05	0,06	0,04	0,06	0,02	0,53	0,01	0,19	0,01	0,10	0,00	0,03	0,00	3,73
Produits agricoles non comestibles	1,34	0,03	0,04	0,05	0,00	0,06	0,01	0,06	0,00	0,01	0,14	0,08	0,01	0,01	0,00	1,83
Industrie agro-alimentaire	1,67	0,45	0,29	0,25	0,13	0,02	0,25	0,28	0,00	0,14	0,06	0,11	0,03	0,01	0,00	4,70
Autres secteurs	1,86	0,03	0,02	0,00	0,01	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	1,96
Tous les secteurs	68,90	6,36	4,69	2,64	5,00	1,34	0,37	4,48	1,53	0,97	0,02	0,63	0,55	0,22	0,00	100,00

SOURCE Données du Centre d'études prospectives et informations internationales.

Tableau 3-9

Importations du Canada par région et par secteur, 1980

En pourcentage

	États-Unis	Noyau CEE	Îles britanniques	Autres pays d'Europe occidentale	Japon	Australie et Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Amérique latine	Monde arabe	Afrique noire	PNI d'Asie	Autres pays d'Asie	Europe de l'Est	Chine	Autres pays	Monde
Matériaux de construction	0,71	0,19	0,10	0,05	0,09	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,05	0,01	0,02	0,01	0,00	1,24
Fer et acier	0,58	0,38	0,14	0,18	0,22	0,01	0,03	0,13	0,00	0,00	0,08	0,00	0,01	0,00	0,00	1,77
Métallurgie non ferreuse	0,66	0,11	0,03	0,04	0,03	0,00	0,01	0,02	0,00	0,03	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,95
Textiles	0,80	0,83	0,18	0,23	0,16	0,01	0,01	0,19	0,00	0,01	1,69	0,29	0,10	0,27	0,00	4,77
Ouvrages en bois et meubles	0,42	0,14	0,01	0,10	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,12	0,04	0,01	0,00	0,00	0,86
Pâte à papier et papier	0,94	0,09	0,03	0,11	0,02	0,00	0,00	0,04	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	1,25
Édition	0,97	0,10	0,06	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	1,19
Articles manufacturés divers	0,90	0,32	0,09	0,13	0,29	0,00	0,00	0,03	0,01	0,00	0,45	0,04	0,01	0,03	0,00	2,30
Mécanique	10,07	1,98	0,60	0,79	1,39	0,02	0,01	0,43	0,00	0,00	0,50	0,01	0,02	0,02	0,00	15,85
Matériel de précision	1,81	0,33	0,13	0,14	0,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	2,99
Électronique (au sens strict)	5,09	0,26	0,18	0,09	0,49	0,00	0,00	0,13	0,00	0,00	0,73	0,02	0,00	0,00	0,00	7,99
Matériel électrique	2,22	0,31	0,13	0,13	0,34	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,27	0,01	0,01	0,00	0,00	3,48
Éléments de véhicules	11,03	0,21	0,05	0,11	0,25	0,00	0,00	0,26	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	11,97
Automobiles	7,75	0,95	0,09	0,18	2,89	0,00	0,00	0,38	0,00	0,00	0,32	0,00	0,00	0,00	0,00	12,57
Véhicules	2,69	0,02	0,02	0,01	0,42	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	3,19
Aéronautique	1,82	0,09	0,31	0,02	0,01	0,00	0,12	0,01	0,00	0,00	0,01	0,09	0,00	0,00	0,00	2,49
Chimie	5,42	1,05	0,40	0,37	0,38	0,04	0,01	0,22	0,00	0,00	0,33	0,02	0,02	0,02	0,00	8,29
Minerais	0,76	0,01	0,01	0,01	0,00	0,04	0,05	0,20	0,00	0,05	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	1,15
Charbon	0,69	0,71	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,71
Gaz naturel	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14
Autres produits énergétiques	0,88	0,14	0,91	0,10	0,00	0,00	0,00	0,34	0,37	0,43	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	3,19
Céréales	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,15
Autres produits agricoles comestibles	1,53	0,12	0,09	0,06	0,02	0,05	0,02	0,63	0,02	0,04	0,03	0,07	0,00	0,02	0,00	2,71
Produits agricoles non comestibles	0,84	0,05	0,02	0,07	0,00	0,02	0,01	0,02	0,00	0,00	0,05	0,07	0,00	0,06	0,00	1,21
Industrie agro-alimentaire	1,37	0,47	0,17	0,23	0,07	0,27	0,04	0,22	0,00	0,03	0,10	0,11	0,01	0,05	0,00	3,14
Autres secteurs	4,12	0,13	0,12	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,02	0,01	0,00	0,01	0,00	4,46
Tous les secteurs	64,38	8,29	3,89	3,17	8,54	0,49	0,32	3,35	0,43	0,61	4,97	0,81	0,25	0,50	0,00	100,00

SOURCE Données du Centre d'études prospectives et informations internationales.

Tableau 3-10

Importations du Canada par région et par secteur, 1986

En pourcentage

	États-Unis	Noyau CEE	Îles britanniques	Autres pays d'Europe occidentale	Japon	Australie et Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Amérique latine	Monde arabe	Afrique noire	PNI d'Asie	Autres pays d'Asie	Europe de l'Est	Chine	Autres pays	Monde
Matériaux de construction	0,86	0,13	0,18	0,04	0,07	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,03	0,01	0,03	0,00	0,00	1,37
Fer et acier	1,12	0,23	0,14	0,16	0,45	0,00	0,06	0,05	0,00	0,00	0,04	0,00	0,01	0,00	0,00	2,28
Métallurgie non ferreuse	1,18	0,04	0,05	0,04	0,02	0,00	0,01	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,42
Textiles	1,32	0,46	0,20	0,15	0,13	0,02	0,02	0,16	0,02	0,00	0,09	0,17	0,13	0,16	0,00	4,04
Ouvrages en bois et meubles	0,47	0,03	0,02	0,06	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,10	0,02	0,01	0,00	0,00	0,73
Pâte à papier et papier	0,99	0,02	0,03	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	1,08
Édition	1,10	0,11	0,06	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	1,30
Articles manufacturés divers	1,27	0,23	0,15	0,12	0,20	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,24	0,02	0,01	0,00	0,00	2,25
Mécanique	14,92	1,15	0,95	0,67	0,63	0,02	0,02	0,11	0,00	0,00	0,22	0,01	0,08	0,01	0,00	18,81
Matériel de précision	2,00	0,21	0,12	0,10	0,37	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	0,00	0,01	0,00	0,00	2,96
Électronique (au sens strict)	4,03	0,18	0,14	0,06	0,86	0,00	0,00	0,04	0,00	0,00	0,49	0,02	0,00	0,00	0,00	5,83
Matériel électrique	1,99	0,24	0,12	0,12	0,17	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,10	0,01	0,00	0,00	0,00	2,78
Éléments de véhicules	8,51	0,13	0,06	0,10	0,09	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	8,92
Automobiles	5,44	0,66	0,10	0,06	1,35	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,04	0,00	0,00	7,71
Véhicules	1,93	0,04	0,02	0,01	0,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,19
Aéronautique	2,23	0,04	0,22	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	2,53
Chimie	5,71	0,71	0,49	0,27	0,31	0,04	0,02	0,09	0,00	0,00	0,13	0,01	0,01	0,01	0,00	7,80
Minerais	1,70	0,02	0,02	0,01	0,01	0,06	0,11	0,40	0,01	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,44
Charbon	1,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,22
Gaz naturel	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03
Autres produits énergétiques	2,41	0,05	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	3,74	4,42	0,13	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	10,93
Céréales	0,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,43
Autres produits agricoles comestibles	1,96	0,10	0,07	0,07	0,02	0,06	0,02	0,68	0,01	0,04	0,02	0,06	0,00	0,01	0,00	3,13
Produits agricoles non comestibles	1,16	0,03	0,02	0,06	0,00	0,05	0,00	0,04	0,00	0,01	0,15	0,09	0,01	0,00	0,00	1,63
Industrie agro-alimentaire	1,59	0,38	0,21	0,19	0,06	0,61	0,20	0,45	0,00	0,01	0,11	0,13	0,02	0,02	0,00	3,96
Autres secteurs	1,72	0,10	0,21	0,01	0,01	0,08	0,05	0,02	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	2,23
Tous les secteurs	67,31	5,29	3,75	2,36	4,96	0,97	0,51	5,94	4,46	0,30	2,93	0,61	0,40	0,23	0,00	100,00

SOURCE Données du Centre d'études prospectives et informations internationales.

Tableau 3-11

Évolution des exportations du Canada par secteur et par destination, 1973, 1980 et 1986
En $ US constants, base 100 en 1967

	États-Unis	Noyau CEE	Îles britanniques	Autres pays d'Europe occidentale	Japon	Australie et Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Amérique latine	Monde arabe	Afrique noire	PNI d'Asie	Autres pays d'Asie	Europe de l'Est	Chine	Autres pays	Monde
Matériaux de construction																
1973	379,7	332,1	325,7	496,4	302,5	528,5	799,7	153,6	121,3	2 673,1	41,0	109,7	–	–	–	369,6
1980	489,5	623,0	337,1	220,3	837,1	182,3	51,3	367,4	1 276,3	12 793,8	370,4	677,0	–	–	–	472,4
1986	855,6	169,9	77,7	140,4	712,8	76,5	10,5	129,9	250,6	3 413,5	790,5	124,1	–	–	–	701,3
Fer et acier																
1973	148,5	215,5	61,4	225,1	107,9	32,5	22,2	88,5	–	127,5	138,1	62,7	–	–	–	129,7
1980	275,7	348,8	43,9	475,3	297,4	27,5	25,4	164,4	–	293,2	1 985,6	341,5	–	–	–	247,8
1986	282,2	155,8	16,3	129,9	138,0	6,5	3,6	51,7	–	33,0	1 908,8	96,0	–	–	–	201,3
Métallurgie non ferreuse																
1973	108,3	161,8	80,5	134,4	90,6	58,9	2,1	105,8	1 069,0	592,5	291,9	59,2	0,0	3 159,7	–	107,4
1980	144,3	208,1	39,4	227,6	116,4	41,4	4,8	155,0	1 195,6	3 888,4	639,1	151,3	4 868,7	1 080,0	–	129,4
1986	119,7	49,7	13,7	68,4	42,5	14,6	0,9	831,2	308,0	1 765,2	532,6	24,7	101,6	117,5	–	98,6
Textiles																
1973	266,4	286,4	112,0	269,6	591,0	155,6	75,5	149,3	93,6	820,8	525,4	42,6	116,6	–	–	211,8
1980	176,6	587,9	115,2	402,6	805,4	311,7	70,1	152,1	939,9	2 382,1	610,9	202,3	250,7	–	–	213,7
1986	418,1	152,1	32,8	206,7	600,6	80,7	43,7	112,4	847,1	2 000,4	995,9	106,5	81,9	–	–	250,6
Ouvrages en bois et meubles																
1973	212,6	230,9	122,5	134,9	50,7	68,6	166,6	138,7	309,9	168,6		3 365,3	–	–	–	188,5
1980	258,5	338,9	55,6	349,4	1 102,5	110,5	72,3	121,1	6 238,0	406,6		1 855,2	–	–	–	227,3
1986	486,0	120,4	41,5	171,1	892,6	106,9	98,9	84,7	6 137,6	207,9		3 370,6	–	–	–	363,5
Pâte à papier et papier																
1973	105,0	206,9	119,9	400,8	174,4	109,5	83,0	142,3	795,4	193,4	369,1	105,9	–	–	–	115,2
1980	137,4	389,0	130,4	694,0	312,8	107,2	120,1	185,7	338,0	489,6	611,7	185,7	–	–	–	158,1
1986	154,0	263,4	72,2	453,7	304,2	88,0	55,0	135,1	1 840,9	241,9	735,8	241,9	–	–	–	161,0
Édition																
1973	246,8	398,9	139,6	249,5	307,0	126,7	66,6	77,8	8 955,6	1 250,4	63,8	0,0	–	–	–	222,8
1980	419,0	835,6	164,0	428,4	237,1	81,1	159,2	109,4	88 921,3	667,4	532,5	61,5	–	–	–	373,3
1986	1 050,8	673,7	152,0	515,4	609,2	186,6	78,4	91,2	12 357,8	1 557,4	1 221,5	105,2	–	–	–	865,3
Articles manufacturés divers																
1973	291,3	139,2	252,9	113,8	461,6	196,0	199,9	140,8	0,0	1 502,6	233,8	206,1	66,6	–	–	239,7
1980	887,2	364,1	278,4	321,7	323,0	301,8	97,5	171,6	1 813,7	3 983,2	1 353,7	448,2	183,7	–	–	615,9
1986	716,3	311,9	305,4	187,2	349,7	306,3	33,9	105,9	716,2	13 166,3	1 412,5	326,6	165,1	–	–	507,1
Mécanique																
1973	166,4	235,4	138,7	275,2	295,5	73,1	186,2	142,0	310,7	480,2	145,4	64,5	453,2	–	–	164,2
1980	184,2	365,1	216,7	484,9	1 073,1	132,9	254,6	254,1	1 098,8	607,4	1 383,4	192,8	11 664,6	–	–	212,8
1986	266,1	324,1	191,7	332,6	396,2	76,5	113,4	191,6	562,4	446,3	589,4	203,0	6 779,8	–	–	266,5
Matériel de précision																
1973	107,5	123,0	93,0	83,6	222,6	116,2	173,3	184,2	5 045,9	170,8	253,2	42,7	533,2	466,5	–	115,9
1980	176,4	106,7	87,5	92,0	515,6	109,8	173,8	497,5	4 740,0	305,5	1 663,8	179,7	1 441,8	454,4	–	174,4
1986	294,5	152,0	85,1	94,5	806,0	158,1	117,4	307,7	2 970,1	231,6	3 208,6	237,5	237,5	1 770,2	–	247,9

Tableau 3-11 (suite)

	États-Unis	Noyau CEE	Îles britan-niques	Autres pays d'Europe occidentale	Japon	Australie et Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Amérique latine	Monde arabe	Afrique noire	PNI d'Asie	Autres pays d'Asie	Europe de l'Est	Chine	Autres pays	Monde
Électronique (au sens strict)																
1973	187,9	169,5	367,2	462,2	49,7	347,3	–	167,8	1 527,4	136,1	3 878,7	182,3	–	–	–	209,3
1980	274,5	277,3	270,9	1 030,2	76,5	602,8	–	295,5	636,8	867,0	1 496,5	81,3	–	–	–	277,8
1986	480,9	267,0	351,6	1 301,7	77,9	703,5	–	244,2	611,5	364,3	4 181,3	94,0	–	–	–	428,2
Matériel électrique																
1973	156,9	163,8	112,7	133,0	25,3	99,2	224,9	134,6	293,4	220,1	1 661,6	58,3	–	–	–	138,5
1980	143,3	139,8	101,7	156,6	18,5	94,1	126,3	119,6	1 193,9	95,7	2 878,3	35,2	–	–	–	134,5
1986	256,8	152,3	57,3	116,9	47,2	46,0	34,3	61,5	595,1	136,9	3 937,6	20,1	–	–	–	178,7
Éléments de véhicules																
1973	321,8	172,1	112,6	96,6	400,5	24,6	133,3	210,3	29,1	151,7	173,7	235,0	–	–	–	299,4
1980	232,4	127,7	171,1	125,6	2 576,6	46,4	175,8	298,4	122,6	353,7	142,5	231,9	–	–	–	226,4
1986	569,5	346,9	122,3	143,7	11 732,4	44,7	10,8	331,6	132,5	156,7	838,8	154,7	–	–	–	527,3
Automobiles																
1973	202,4	69,4	16,9	33,5	187,0	0,0	0,0	63,3	56,5	3,9	0,6	65,0	–	–	–	194,8
1980	148,5	223,4	379,2	49,4	88,9	1,2	0,5	282,4	1 716,3	40,6	21,3	6,4	–	–	–	155,5
1986	435,1	264,2	112,4	76,9	345,8	1,3	0,0	131,5	230,9	63,8	27,3	44,5	–	–	–	419,0
Véhicules																
1973	170,7	–	96,9	7 948,9	–	14,1	59,0	56,1	2 591,6	335,1	2 280,1	32,8	–	–	–	162,9
1980	308,9	–	557,8	1 753,2	–	47,8	12,0	298,4	5 147,9	747,4	5 905,2	82,4	–	–	–	301,6
1986	544,0	–	129,9	1 991,2	–	77,0	17,4	103,4	2 300,5	496,7	8 163,6	99,9	–	–	–	477,9
Aéronautique																
1973	91,8	156,5	233,7	119,2	415,1	78,7	4,4	135,4	69,8	81,6	20,2	56,2	–	–	–	97,2
1980	127,4	143,3	311,2	136,4	664,0	52,7	3,9	301,2	1 111,5	48,3	49,7	52,3	–	–	–	137,5
1986	212,6	319,6	420,0	236,8	320,2	376,8	7,2	527,4	246,8	277,5	172,3	269,3	–	–	–	238,8
Chimie																
1973	147,1	111,7	104,8	121,0	136,3	114,9	103,0	112,8	441,7	292,2	141,0	271,2	50,0	533,2	–	138,1
1980	313,3	408,7	85,9	315,8	347,8	179,5	189,1	304,9	905,1	596,8	830,7	472,4	1 753,9	7 980,9	–	306,6
1986	392,4	424,2	68,7	212,7	399,4	142,2	87,1	219,4	749,7	676,9	1 169,6	583,4	180,7	11 558,3	–	349,2
Minerais																
1973	92,6	154,9	89,0	158,8	247,3	98,5	124,7	136,7	205,7	180,3	213,3	78,6	74,2	–	–	134,0
1980	80,9	182,2	94,1	144,9	166,7	162,9	627,8	323,9	1 808,5	973,9	929,2	173,0	274,7	–	–	133,7
1986	53,0	130,0	52,6	67,6	90,4	108,7	441,4	948,6	3 492,3	209,4	1 331,9	161,4	568,5	–	–	97,8
Charbon																
1973	99,2	–	–	–	922,1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	821,4
1980	44,1	–	–	–	1 638,4	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1 872,5
1986	208,9	–	–	–	2 104,3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2 600,8
Gaz naturel																
1973	229,4	–	–	–	113,4	–	–	0,0	–	0,0	–	–	–	–	–	224,5
1980	1 025,8	–	–	–	356,9	–	–	142,0	–	0,0	–	–	–	–	–	999,9
1986	532,2	–	–	–	0,0	–	–	594,1	–	0,0	–	–	–	–	–	511,8
Autres produits énergétiques																
1973	229,1	1 254,2	114,4	1 645,9	–	–	–	294,3	–	0,0	35,6	0,0	–	–	–	300,0
1980	314,8	29 761,1	179,3	67 658,4	–	–	–	1 980,9	–	4 201,2	1 742 941,0	1 298 046,0	–	–	–	372,8
1986	341,1	1 442,6	121,8	204,1	–	–	–	599,6	–	266,0	584 831,3	195 101,4	–	–	–	345,7

Tableau 3-11 (fin)

	États-Unis	Noyau CEE	Îles britanniques	Autres pays d'Europe occidentale	Japon	Australie et Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Amérique latine	Monde arabe	Afrique noire	PNI d'Asie	Autres pays d'Asie	Europe de l'Est	Chine	Autres pays	Monde
Céréales																
1973	129,9	109,0	85,2	89,1	147,4	–	0,5	249,9	909,3	529,6	129,0	139,8	154,1	159,9	–	135,2
1980	69,8	61,6	78,2	73,3	104,2	–	0,0	901,0	2 918,9	793,9	261,0	23,6	307,2	183,1	–	172,2
1986	157,6	28,7	20,3	92,7	84,3	–	22,6	452,6	2 141,4	969,3	966,9	32,3	162,9	100,1	–	104,3
Autres produits agricoles comestibles																
1973	182,7	335,4	79,1	107,8	268,1	1 505,7	–	148,4	50,4	30,3	562,1	7 752,9	299,9	–	–	184,6
1980	162,7	234,5	39,2	62,2	301,1	785,4	–	211,0	622,5	122,2	574,1	1 998,6	367,3	–	–	157,4
1986	240,9	168,9	21,4	65,5	271,3	1 140,6	–	268,5	242,0	167,5	502,2	802,2	317,8	–	–	160,8
Produits agricoles non comestibles																
1973	222,9	123,1	97,5	178,9	151,3	189,2	44,4	91,1	2 945,1	33,3	149,8	52,6	113,8	–	–	189,6
1980	149,6	303,0	96,3	276,0	276,3	137,7	13,7	191,6	26 836,3	0,7	703,4	42,5	46,8	–	–	166,9
1986	222,3	126,0	58,5	128,2	245,9	129,6	10,0	63,1	1 403,3	1,5	1 934,5	35,7	27,7	–	–	193,3
Industrie agro-alimentaire																
1973	142,7	211,2	93,9	212,1	856,3	145,4	45,8	110,4	190,5	58,3	326,4	70,0	–	–	–	147,3
1980	125,8	408,8	67,7	371,2	918,6	214,3	70,7	119,2	839,1	156,5	831,0	303,1	–	–	–	156,5
1986	208,6	213,5	41,9	318,1	1 400,9	231,2	75,3	67,3	987,0	81,8	649,3	180,7	–	–	–	194,0
Autres secteurs																
1973	139,9	55,5	95,2	100,0	–	0,0	0,0	40,7	–	466,5	–	0,0	0,0	–	63,9	112,0
1980	638,0	2 052,4	1 087,0	716,7	–	363,8	485,1	1 127,0	–	1 129,0	–	2 810,9	704,1	–	0,0	579,4
1986	1 319,5	1 974,0	720,6	471,0	–	619,6	304,9	479,8	–	1 995,6	–	1 260,6	269,4	–	0,0	959,2
Tous les secteurs																
1973	167,2	163,7	97,1	168,8	221,1	94,7	54,5	127,3	450,5	183,1	291,3	111,3	153,1	235,9	63,9	159,2
1980	196,9	243,3	82,6	255,5	239,5	122,5	80,4	266,0	1 602,4	408,3	896,2	135,1	355,8	294,2	926,3	200,4
1986	286,1	152,8	49,3	143,1	212,4	100,4	45,5	243,3	1 020,9	296,5	1 190,9	120,4	202,0	276,1	0,2	239,8

SOURCE Données du Centre d'études prospectives et informations internationales.

Tableau 3-12

Évolution des importations du Canada par secteur et par origine, 1973, 1980 et 1986

En $ US constants, base 100 en 1967

	États-Unis	Noyau CEE	Îles britanniques	Autres pays d'Europe occidentale	Japon	Australie et Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Amérique latine	Monde arabe	Afrique noire	PNI d'Asie	Autres pays d'Asie	Europe de l'Est	Chine	Autres pays	Monde
Matériaux de construction																
1973	112,4	106,8	105,9	283,4	154,9	294,3	–	737,0	–	0,0	315,1	166,9	92,5	111,1	–	115,7
1980	137,6	128,9	129,9	417,9	155,3	371,3	–	1 444,4	–	0,0	717,7	1 489,9	98,7	218,7	–	142,9
1986	143,3	235,7	88,5	676,1	250,6	133,6	–	3 267,8	–	9,0	1 355,2	1 321,8	96,5	638,8	–	163,6
Fer et acier																
1973	142,3	86,2	92,6	181,4	200,5	71,1	116,0	1 435,9	–	–	3 530,1	2 070,9	82,2	–	–	135,1
1980	118,1	72,6	80,5	214,5	214,1	55,6	241,5	3 004,1	–	–	53 923,9	5 851,2	30,2	–	–	125,7
1986	77,0	152,4	103,5	308,3	135,2	134,7	128,0	9 693,6	–	–	144 105,0	3 949,0	24,7	–	–	123,6
Métallurgie non ferreuse																
1973	130,2	203,3	82,7	232,0	178,1	15,6	288,8	–	–	–	227,4	75,6	–	1 599,5	–	135,4
1980	194,0	146,6	42,6	54,6	260,9	2,4	386,2	–	–	–	111 471,1	2,4	–	116,5	–	154,3
1986	137,9	460,8	37,6	63,5	569,1	25,8	556,6	–	–	–	130 921,9	2,7	–	101,9	–	131,4
Textiles																
1973	138,4	168,7	106,8	154,2	85,6	60,8	–	767,4	160,6	120,0	342,7	77,0	147,8	172,7	–	147,9
1980	134,3	123,5	46,1	122,1	35,0	82,4	–	715,9	285,0	30,1	524,7	108,5	104,5	227,0	–	138,0
1986	103,1	283,5	51,2	231,7	54,4	84,7	–	1 076,0	97,6	140,4	1 026,7	227,8	101,2	497,0	–	207,1
Ouvrages en bois et meubles																
1973	234,8	233,4	211,3	360,1	53,8	75,4	133,3	410,8	–	58,6	301,4	269,0	228,5	–	–	231,6
1980	209,0	219,5	189,2	232,7	23,8	251,4	94,1	283,8	–	37,3	159,1	557,3	166,1	–	–	133,1
1986	237,5	1 170,8	149,8	443,4	21,4	724,7	26,9	423,1	–	57,7	251,1	1 411,9	222,4	–	–	273,9
Pâte à papier et papier																
1973	166,8	296,1	192,9	237,0	241,1	–	5,6	1 286,9	–	–	127 389,2	–	333,2	–	–	170,2
1980	213,4	542,2	235,5	186,0	246,0	–	1,4	700,5	–	–	170 146,9	–	411,0	–	–	215,8
1986	257,0	2 768,4	381,8	1 542,6	668,7	–	0,3	23 963,5	–	–	320 090,8	–	89,8	–	–	316,6
Édition																
1973	111,5	143,7	148,9	154,8	231,1	112,6	–	66,6	–	–	704,2	0,0	44,4	–	–	117,3
1980	148,5	134,2	130,2	165,5	212,5	235,8	–	117,4	–	–	1 215,1	63,4	30,9	–	–	147,0
1986	166,3	163,6	163,4	304,9	676,4	677,0	–	157,0	–	–	3 541,5	113,8	43,3	–	–	170,8
Articles manufacturés divers																
1973	137,7	128,2	185,0	236,8	149,6	157,2	244,4	356,5	–	–	207,8	139,8	95,7	146,6	–	150,2
1980	195,6	121,8	129,1	219,9	170,0	119,8	125,1	447,1	–	–	372,3	472,4	36,4	175,0	–	185,0
1986	176,3	216,2	100,0	320,4	322,1	216,9	38,3	684,5	–	–	889,0	1 266,0	41,1	1 625,3	–	239,5
Mécanique																
1973	136,6	175,7	123,1	173,6	209,3	297,8	95,2	638,5	–	–	506,3	237,1	155,1	199,9	–	141,0
1980	169,3	197,3	126,8	202,6	305,4	223,1	453,3	7 484,8	–	–	1 831,8	675,6	329,1	1 595,4	–	175,1
1986	145,0	433,5	101,4	302,4	857,9	294,6	422,2	35 836,9	–	–	5 174,5	797,2	120,9	3 808,5	–	187,3
Matériel de précision																
1973	114,5	198,6	121,7	152,4	214,0	150,6	88,9	–	–	–	860,6	63 443,1	261,0	100,0	–	129,1
1980	143,7	170,9	122,1	121,8	452,7	112,9	28,5	–	–	–	3 869,5	903 615,2	137,1	79,7	–	164,8
1986	165,6	344,9	163,6	209,8	647,5	87,6	14,7	–	–	–	5 182,0	466 457,0	38,1	279,0	–	211,2

Tableau 3-12 (suite)

	États-Unis	Noyau CEE	Îles britanniques	Autres pays d'Europe occidentale	Japon	Australie et Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Amérique latine	Monde arabe	Afrique noire	PNI d'Asie	Autres pays d'Asie	Europe de l'Est	Chine	Autres pays	Monde
Électronique (au sens strict)																
1973	180,5	90,7	128,2	174,7	375,8	69,1	–	2 274,4	–	–	2 073,9	3 625,3	144,4	–	–	195,7
1980	261,4	80,0	86,0	204,5	448,4	272,5	–	4 049,6	–	–	4 779,3	1 935,5	13,2	–	–	268,5
1986	418,6	144,6	141,5	375,8	985,6	262,8	–	16 142,0	–	–	9 035,3	2 854,3	39,9	–	–	467,4
Matériel électrique																
1973	118,7	240,6	138,1	164,4	339,1	194,9	–	–	–	–	606,4	0,0	122,2	0,0	–	133,1
1980	114,7	293,5	87,8	184,8	359,6	179,0	–	–	–	–	1 626,4	184 599,7	130,6	17,8	–	133,7
1986	163,0	473,8	120,3	266,6	935,4	146,2	–	–	–	–	5 290,6	320 544,6	204,9	451,4	–	212,6
Éléments de véhicules																
1973	180,2	302,9	142,1	1 443,6	1 381,5	112,8	33,3	–	–	–	–	–	–	–	–	184,0
1980	172,5	329,9	106,9	1 517,3	1 466,4	160,1	99,0	–	–	–	–	–	–	–	–	176,7
1986	284,0	659,3	108,7	2 043,1	5 471,2	196,4	167,4	–	–	–	–	–	–	–	–	301,1
Automobiles																
1973	162,3	244,1	83,7	165,6	1 337,5	–	–	–	–	–	885 681,6	–	204,4	–	–	188,3
1980	171,1	231,5	40,3	105,3	1 683,0	–	–	–	–	–	2 059 140,0	–	522,9	–	–	199,3
1986	309,6	422,1	46,0	365,5	4 562,4	–	–	–	–	–	1 817 936,0	–	70,0	–	–	412,6
Véhicules																
1973	249,8	503,5	100,2	61,1	1 317,7	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	255,4
1980	194,7	494,3	117,0	74,4	2 396,9	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	211,7
1986	345,5	327,7	148,9	213,1	6 869,6	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	392,1
Aéronautique																
1973	115,5	66,4	104,2	342,6	–	–	–	–	–	–	1 044,6	–	–	–	–	115,3
1980	153,1	77,5	125,0	3 247,1	–	–	–	–	–	–	79,2	–	–	–	–	150,3
1986	158,8	242,7	222,0	5 441,0	–	–	–	–	–	–	1 212,1	–	–	–	–	188,4
Chimie																
1973	150,2	226,1	136,5	211,0	252,8	740,5	444,3	105,4	0,0	199,9	876,3	114,7	562,8	216,6	–	161,5
1980	198,3	239,3	202,5	240,1	479,4	570,3	1 196,2	280,0	13,3	13,1	2 262,9	421,3	225,6	304,9	–	213,4
1986	239,3	450,9	209,0	426,4	746,6	711,2	793,8	863,8	549,5	237,1	7 640,4	712,1	548,6	715,2	–	288,3
Minerais																
1973	89,9	82,3	126,6	161,2	214,7	306,7	125,9	114,3	0,0	193,1	–	63,2	44,4	–	–	100,8
1980	215,4	226,4	154,0	208,4	1 150,1	380,4	1 134,4	132,5	116,8	428,6	–	8,8	71,2	–	–	201,2
1986	122,7	212,3	113,9	246,5	89,5	290,5	654,1	82,1	94,8	285,0	–	14,2	714,3	–	–	120,8
Charbon																
1973	113,4	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	113,4
1980	184,3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	184,3
1986	135,3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	135,3
Gaz naturel																
1973	37,6	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	37,6
1980	26,0	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	26,7
1986	161,8	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	162,7
Autres produits énergétiques																
1973	79,0	128,7	26,8	–	–	–	–	120,9	302,6	506,5	0,0	0,0	–	–	–	151,7
1980	565,0	338,4	458,7	–	–	–	–	199,4	1 087,1	150,3	936,4	344 221,8	–	–	–	384,3
1986	261,1	1 244,9	3 686,5	–	–	–	–	23,1	115,8	622,6	115 149,6	365,6	–	–	–	142,3

Tableau 3-12 (fin)

	États-Unis	Noyau CEE	Îles britanniques	Autres pays d'Europe occidentale	Japon	Australie et Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	Amérique latine	Monde arabe	Afrique noire	PNI d'Asie	Autres pays d'Asie	Europe de l'Est	Chine	Autres pays	Monde
Céréales																
1973	90,4	159,0	–	–	–	0,0	–	–	–	–	263,7	–	–	33,3	–	91,5
1980	124,8	116,6	–	–	–	42,7	–	–	–	–	754,9	–	–	4,0	–	124,7
1986	52,0	277,5	–	–	–	9,7	–	–	–	–	15 882,0	–	–	15,5	–	55,9
Autres produits agricoles comestibles																
1973	156,0	192,5	174,1	221,9	255,6	133,0	86,8	111,9	129,0	85,1	84,0	84,9	44,4	62,7	–	138,1
1980	146,0	355,4	267,4	307,0	155,5	168,9	87,9	176,1	141,3	22,6	132,5	68,6	43,9	39,6	–	141,1
1986	144,7	553,6	459,2	367,0	179,4	178,9	106,8	207,9	249,4	26,8	317,9	99,0	32,3	90,6	–	155,4
Produits agricoles non comestibles																
1973	153,2	105,8	149,7	97,9	43,3	78,0	213,3	107,3	55,8	10,1	184,3	154,7	16,4	216,6	–	131,7
1980	161,7	119,4	103,3	155,3	31,0	82,7	109,1	92,4	14,3	18,9	238,3	217,7	11,1	88,9	–	142,8
1986	149,1	253,3	105,2	215,0	102,4	46,0	267,0	52,1	16,8	4,9	102,9	204,7	5,3	3 368,1	–	134,7
Industrie agro-alimentaire																
1973	157,0	166,5	141,2	161,2	238,0	436,2	210,3	127,2	33,4	357,3	182,6	136,1	138,8	1 266,2	–	187,6
1980	182,1	169,8	123,5	146,4	128,6	319,9	201,1	215,1	86,3	19,4	387,4	194,1	83,9	3 931,4	–	192,8
1986	199,2	265,6	130,4	222,4	188,9	178,2	55,3	153,8	349,6	129,5	462,9	219,2	92,0	11 575,0	–	194,3
Autres secteurs																
1973	255,9	86,8	15,9	–	866,4	66,6	199,9	171,4	100,0	328,7	37,4	247,4	95,2	266,6	–	213,4
1980	289,3	351,3	214,0	–	1 829,4	7 766,6	9 632,1	147,8	275,1	467,0	62,1	219,4	315,0	1 261,7	–	296,6
1986	878,8	577,3	154,2	–	2 681,4	1 105,1	537,6	146,7	491,6	1 199,9	221,3	735,3	159,0	1 955,8	–	751,5
Tous les secteurs																
1973	148,5	166,7	115,6	187,7	263,0	298,1	169,3	127,9	290,1	206,8	339,7	105,7	120,4	153,8	–	154,6
1980	176,9	169,3	112,6	183,7	318,0	262,9	284,4	207,0	1 032,9	77,5	599,7	124,9	104,7	195,2	–	188,6
1986	214,9	336,9	148,7	314,0	695,6	167,6	225,9	148,2	125,1	201,6	1 293,0	212,5	85,5	538,0	–	239,5

SOURCE Données du Centre d'études prospectives et informations internationales.

Sur la période, les importations du Canada ont connu approximativement la même croissance que les importations :

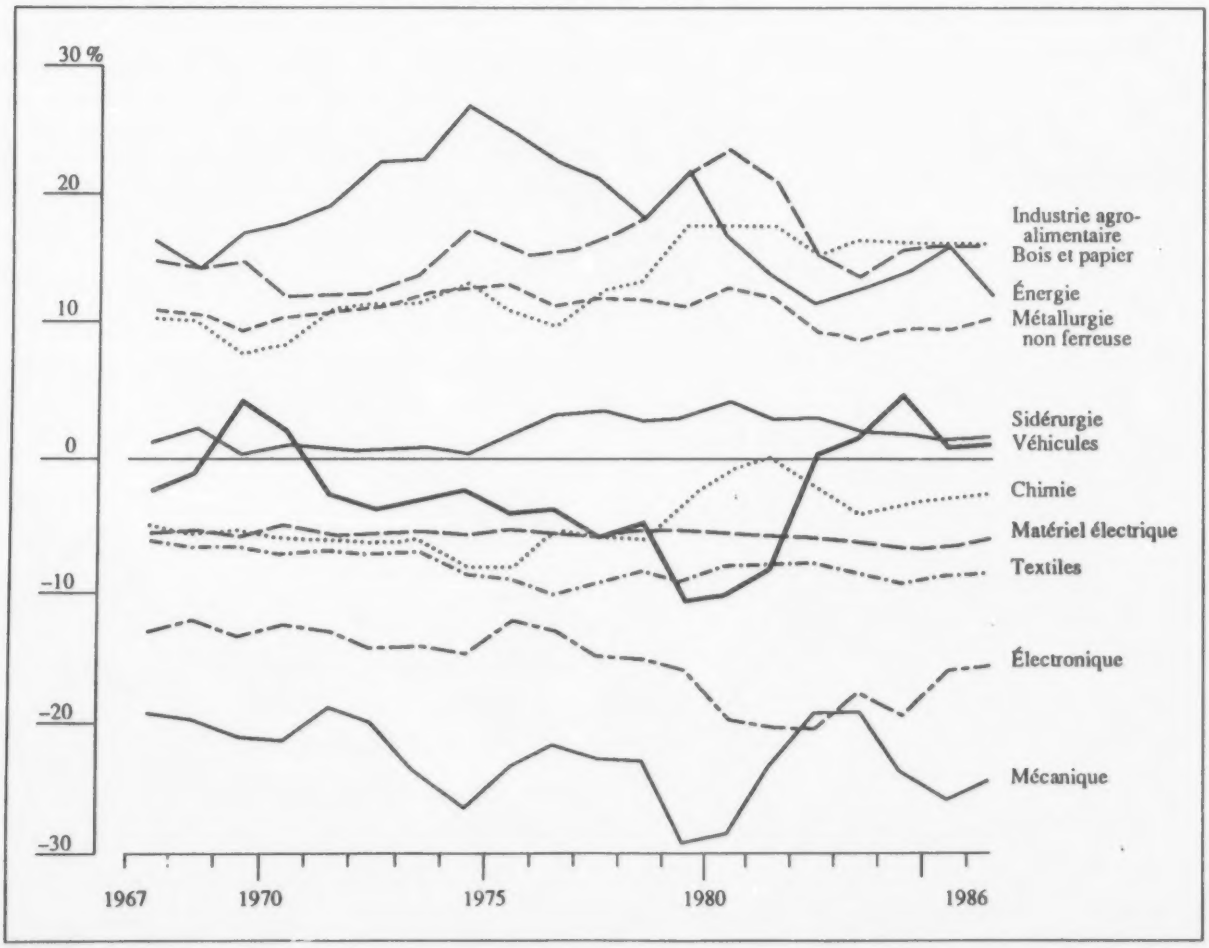
– L'expansion des importations a été particulièrement forte en provenance des PNI d'Asie, du Japon et de la Chine, mais le taux de croissance a été également supérieur à la moyenne en ce qui concerne l'Europe occidentale (excluant les Îles britanniques). En provenance de ces dernières, il y a bien eu hausse des importations, mais de 50 % seulement.

– Par poste, les taux de croissance largement supérieurs à la moyenne sont ceux de l'électronique (coefficient de 4,7), de l'ensemble des véhicules et de la chimie. Au voisinage de la moyenne se situent les textiles, les ouvrages en bois et meubles, les articles manufacturés divers, la mécanique, le matériel de précision, le matériel électrique, l'aéronautique et l'industrie alimentaire. Les autres secteurs ont connu des croissances faibles, le seul cas de réduction étant celui des céréales.

– Par produit et par origine, les coefficients les plus élevés portent, à quelques exceptions près, sur des importations en provenance du Tiers-Monde : l'Amérique du Sud pour les matériaux de construction, le fer et l'acier, les textiles, les articles manufacturés divers, la mécanique et l'électronique; les PNI d'Asie pour les matériaux de construction, le fer et l'acier, la métallurgie non ferreuse, la pâte à papier

Graphique 3-7

Les avantages comparatifs du Canada et leur évolution de 1967 à 1986



Source Lafay [1988].

et le papier, l'édition, les articles manufacturés divers, la mécanique, le matériel de précision, l'électronique, le matériel électrique, les automobiles, l'aéronautique, la chimie et les céréales; l'Asie du Sud pour les matériaux de construction, les ouvrages en bois et les meubles, les articles manufacturés divers, l'électronique et le matériel électrique; la Chine pour la mécanique, les produits agricoles non comestibles et les produits de l'industrie alimentaire. Les seules exceptions sont le Japon, pour l'ensemble des véhicules et le matériel électrique; l'Europe (excluant les neuf pays de la CEE) pour les éléments de véhicules et l'aéronautique; et l'Afrique du Sud pour les minerais. Naturellement, les hausses les plus sensibles portent souvent sur des importations très faibles en 1967; elles n'en sont pas moins significatives.

Les avantages comparatifs du Canada et leur évolution

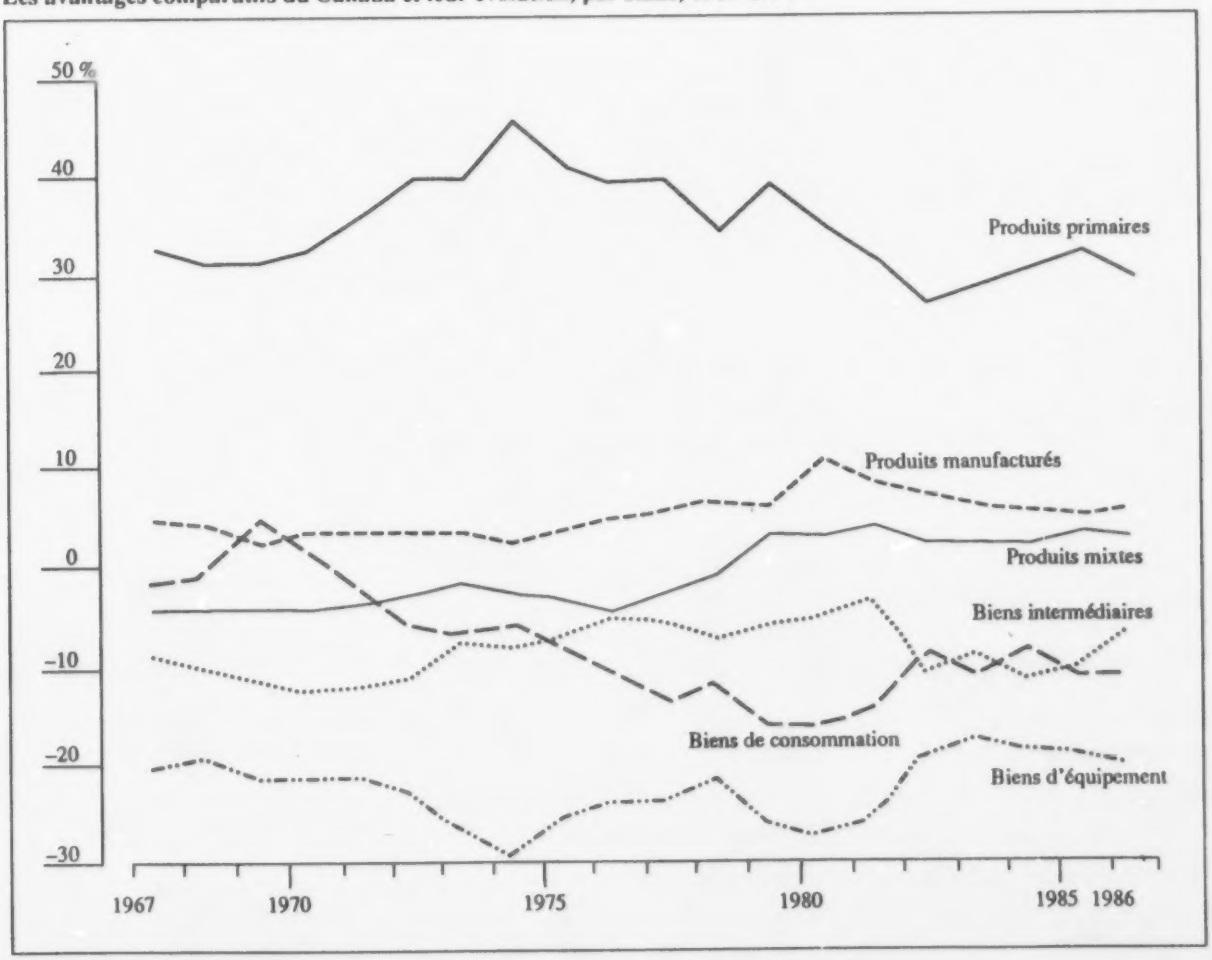
Cette dernière partie de l'appendice examine l'évolution dans le temps des avantages comparatifs du Canada.

Pour définir l'avantage comparatif n_k d'un pays pour le groupe de produits k, nous introduisons les notations suivantes :

X_k = exportations du pays pour le produit k;
M_k = importations du pays pour le produit k;
X = exportations totales du pays;
M = importations totales du pays; et
Y = produit intérieur brut du pays.

Graphique 3-8

Les avantages comparatifs du Canada et leur évolution, par stade, 1967-1986



SOURCE Lafay [1988].

L'avantage comparatif n_k sera donné par la relation[12] :

$$n_k = 2(1\,000/Y)\,(X_k M - X M_k)/(X_k + M_k).$$

Le graphique 3-7 décrit l'évolution de cet avantage comparatif pour le Canada pour 11 secteurs importants de ses échanges extérieurs. On constate que cet avantage est positif pour l'industrie agro-alimentaire, le bois, le papier, l'énergie, la métallurgie non ferreuse, la sidérurgie et les véhicules. Il est négatif pour la chimie, le matériel électrique, les textiles et, surtout, l'électronique et la mécanique. De 1967 à 1986, ces avantages sont généralement peu variables. Il y a deux exceptions : la croissance de l'avantage comparatif pour l'automobile de 1980 à 1986 et la montée et la descente de l'avantage comparatif en matière d'énergie de part et d'autre de la pointe de 1974.

Le graphique 3-8 regroupe les produits par stades : produits primaires, produits manufacturés de base, produits mixtes, biens intermédiaires, biens de consommation et biens d'équipement. Il montre clairement que les avantages comparatifs du Canada portent sur les produits primaires et les produits manufacturés de base. La situation la plus défavorable concernent les biens de consommation et surtout les biens d'équipement.

Quant au tableau 3-13, il indique les valeurs absolues des avantages comparatifs en 1986 pour des groupes de produits plus fins. Il confirme en les précisant les indications des deux graphiques précédents.

Enfin, le tableau 3-14 donne pour 19 groupes de produits, sélectionnés parmi les plus importants, l'évolution de l'avantage comparatif de 1967 à 1986. L'amélioration est sensible pour les produits agricoles non comestibles, les éléments de véhicules, les véhicules utilitaires et les céréales, tandis qu'on observe une détérioration pour les moteurs, les machines spécialisées, le matériel informatique, les automobiles et l'électronique pour le grand public.

Tableau 3-13

Les avantages comparatifs du Canada pour quelques groupes de produits, points forts et points faibles, 1986
En pourcentage

	Produits primaires	Produits manufacturés de base	Biens intermédiaires	Biens d'équipement	Produits mixtes	Biens de consommation
Métallurgie non ferreuse	HB 3,4	CC 7,2				
Mécanique			FB –3,3	FG –4,4		
			FC –4,8	FF –1,9		
Véhicules			FS –9,9	FU 4,4		FT 6,6
Matériel électrique				FR –3,9		
Électronique (au sens strict)				FO –5,6		FM –3,2
Autres produits énergétiques	IC 5,9					
Industrie agro-alimentaire	JC 8,8				KC 3,7	
	JA 6,6					
	JB –2,9					
Textiles			DA –2,7			
Bois et papier			EC 18,5			EE –3,4
Chimie	HC 2,9					

Points forts

EC – Pâte à papier et papier
JC – Produits agricoles non comestibles
CC – Métallurgie non ferreuse
JA – Céréales
FT – Automobiles
IC – Gaz naturel
FU – Véhicules utilitaires
KC – Viandes et poissons
HB – Minerais métalliques non ferreux (y compris les déchets)
HC – Minerais bruts non désignés ailleurs

Points faibles

FS – Éléments de véhicules
FO – Matériel informatique
FC – Moteurs
FG – Machines spécialisées
FR – Fournitures électriques
EE – Articles manufacturés divers
FB – Quincaillerie
FM – Électronique pour le grand public
JB – Autres produits agricoles comestibles
DA – Fils et tissus
FF – Machines pour la construction

Tableau 3-14

Évolution des avantages comparatifs du Canada pour quelques groupes de produits, 1967-1986
En pourcentage

	Valeur				Variation, 1967-1986
	1967	1973	1980	1986	
JC – Produits agricoles non comestibles	3,2	5,5	7,5	8,8	5,5
IH – Produits raffinés du pétrole	–2,4	0,9	3,5	1,3	3,7
IA – Charbon	–1,7	–0,8	0,2	1,7	3,4
FS – Éléments de véhicules	–12,6	–9,7	–14,5	–9,9	2,7
FU – Véhicules utilitaires	2,0	–0,7	4,8	4,4	2,4
JA – Céréales	4,9	5,5	9,6	6,6	1,7
FB – Quincaillerie	–4,9	–3,7	–4,5	–3,3	1,6
KC – Viandes et poissons	2,2	1,7	3,4	3,7	1,5
EB – Meubles	–0,1	0,3	0,3	1,2	1,3
HC – Minéraux bruts non désignés ailleurs	1,6	1,8	2,8	2,9	1,2
DB – Vêtements de confection	–1,1	–0,8	–1,4	–2,0	–0,9
FC – Moteurs	–3,8	–4,5	–7,2	–4,8	–1,0
FG – Machines spécialisées	–3,3	–4,1	–4,7	–4,4	–1,1
FO – Matériel informatique	–4,5	–4,2	–7,6	–5,6	–1,2
FT – Automobiles	8,0	7,2	–0,7	6,6	–1,4
JB – Autres produits agricoles comestibles	–1,4	–1,2	–2,6	–2,9	–1,5
KH – Boissons	1,2	0,5	–0,4	–0,4	–1,6
FM – Électronique pour le grand public	–0,7	–2,4	–2,8	–3,2	–2,5
IC – Gaz naturel	18,9	17,8	16,1	5,9	–12,9

Figure 3-1

Classification sectorielle de Chelem en 90 catégories

AZ+		Ensemble des bâtiments et travaux publics.
Biens échangeables		
BA+	1	Ciment, chaux et plâtre.
BB+	2	Céramiques, tuiles et briques (y compris poterie et articles minéraux n.d.a.).
BC	3	Verres, vitres et verreries.
CA	4	Produits sidérurgiques (fer, fonte et acier, sous forme de lingots, demi-produits, barres, profilés, larges plats, feuillards, tôles et rails).
CB	5	Tubes et autres produits de la première transformation du fer, de la fonte et de l'acier (tuyaux, accessoires de tuyauterie, fils, moulages et pièces de forge à l'état brut, y compris produits en ferro-alliages, à l'exclusion de ceux en métaux non ferreux classés dans CC et de la petite fonderie qui est rattachée aux catégories électromécaniques correspondantes F).
CC	6	Métaux non ferreux (formes primaires et produits de la première transformation).
DA	7	Produits de la filature et du tissage (textiles naturels, artificiels et synthétiques, y compris étoffes de bonneterie, cordages et textiles à usage industriel, à l'exclusion des fils synthétiques et artificiels continus classés dans GG).
DB	8	Vêtements de confection (vêtements et accessoires de vêtements en tissus, à l'exclusion des autres vêtements classés dans DC et DE, des coiffures et des articles façonnés classés dans DD).
DC	9	Vêtements de bonneterie (y compris accessoires, à l'exclusion des étoffes de bonneterie classées dans DA et des coiffures de bonneterie classées dans DD).

Figure 3-1 (suite)

DD	10	Tapis et autres textiles à usage final (revêtements de sol, tapisseries, linge de maison et articles façonnés d'ameublement, coiffures et articles textiles n.d.a.).
DE	11	Cuirs, fourrures et chaussures (articles en cuir et en pelleterie, tels que chaussures, vêtements, sacs, articles de voyage, de maroquinerie, de sellerie et de bourrellerie, ainsi que les articles similaires en caoutchouc et en matières plastiques). Cette catégorie inclut les cuirs et pelleteries apprêtés, mais elle exclut les produits bruts classés dans JC.
EA	12	Articles en bois (contreplaqués, panneaux, cadres, charpentes, emballages, caisses, articles en liège et ainsi de suite, à l'exclusion des bois bruts ou sciés et du liège brut classés dans JC et des meubles classés dans EB).
EB	13	Meubles et accessoires (y compris ceux en métal et en matières plastiques).
EC	14	Pâtes à papier, papiers et cartons (y compris les articles manufacturés en ces matières).
ED	15	Produits de l'imprimerie, de l'édition et de la polygraphie (y compris photographies, reproductions, reliures et gravures non métalliques).
EE	16	Articles manufacturés divers n.d.a. (notamment bijouterie, orfèvrerie, objets d'art, jouets, instruments de musique, vannerie, mercerie, orthopédie, parapluies, cannes, bougies et allumettes, articles de sport, fournitures photographiques et cinématographiques, chiffons et déchets n.d.a.). Cette catégorie ne comprend pas les articles fabriqués exclusivement en matières plastiques ou en caoutchouc, qui sont classés respectivement dans GH et GI.
FA	17	Produits de la grosse chaudronnerie (réservoirs, cuves, cheminées, cadres et portes métalliques, éléments de construction en acier).
FB	18	Articles métalliques et produits de la mécanique générale (appareils sanitaires, appareils de plomberie et de chauffage, câbles, clous, boulonnerie, ressorts, roulements à bille, outils, coutellerie, quincaillerie).
FC	19	Moteurs, turbines, pompes et machines n.d.a. (à vapeur, à gaz, à explosion et hydrauliques, y compris matériel frigorifique industriel, à l'exclusion du matériel électrique classé dans FQ et du matériel de transport classé de FS à FW).
FD	20	Machines et matériel agricoles (à l'exclusion des outils à main classés dans FB).
FE	21	Machines-outils (tours, perceuses, scieuses, fraiseuses, ponceuses, aléseuses et ainsi de suite, y compris les autres machines pour le travail du métal et du bois ainsi que les convertisseurs et laminoirs).
FF	22	Appareils de manutention et d'extraction, machines utilisées pour la construction.
FG	23	Machines spécialisées pour des industries particulières (à l'exclusion de celles classées de FD à FF).
FH	24	Armements (lourds et portatifs, y compris munitions).
FI	25	Appareils et instruments de mesure et de précision (mécaniques, électriques ou électroniques, y compris matériel médico-chirurgical).
FJ	26	Horlogerie (mécanique, électrique ou électronique).
FK	27	Appareils d'optique, de photographie et de cinéma.
FL	28	Composants électroniques (lampes, tubes, semi-conducteurs et circuits intégrés).
FM	29	Produits de l'électronique grand public (récepteurs de radio-diffusion et de télévision, appareils pour l'enregistrement et la production du son).
FN	30	Matériel de télécommunication (émetteurs de radio-diffusion et de télévision, téléphones et appareils de transmission et de guidage).
FO	31	Machines pour le bureau et l'informatique (machines classiques et électroniques, ordinateurs).
FP	32	Appareils électroménagers (y compris réfrigérateurs domestiques et appareils électriques de chauffage, à l'exclusion des appareils d'éclairage classés dans FR).
FQ	33	Gros matériel électrique (moteurs, générateurs, turbines et ainsi de suite).
FR	34	Appareils et fournitures électriques (fils et câbles électriques, piles, accumulateurs, lampes, douilles, tubes, isolateurs et ainsi de suite).

Figure 3-1 (suite)

FS	35	Éléments de véhicules automobiles (chassis, carrosseries, pièces détachées).
FT	36	Automobiles particulières, motocycles, cycles.
FU	37	Véhicules utilitaires et autres matériels de transport terrestre (y compris matériel ferroviaire roulant).
FV	38	Navires et bateaux (y compris les plates-formes pétrolières).
FW	39	Produits de la construction aéronautique et spatiale.
GA	40	Produits de la chimie minérale de base (y compris poudres et explosifs, à l'exclusion des engrais classés dans GB).
GB	41	Engrais et produits chimiques pour l'agriculture (insecticides, herbicides, fongicides et ainsi de suite).
GC	42	Produits de la chimie organique de base (à l'exclusion des plastiques et fibres classés dans GG).
GD	43	Peintures, laques, vernis et colorants.
GE	44	Produits de toilette, savons et parfums (y compris produits d'entretien, lessives, cosmétiques, produits chimiques n.d.a.).
GF	45	Produits pharmaceutiques (y compris produits vétérinaires).
GG	46	Plastiques, fibres et résines (y compris caoutchouc synthétique et fils synthétiques et artificiels continus).
GH	47	Articles en matières plastiques (articles fabriqués exclusivement à base de matières plastiques, tels que récipients, jouets et ainsi de suite à l'exclusion des chaussures et vêtements classés dans DE et des articles composites classés dans EE).
GI	48	Articles en caoutchouc (y compris pneumatiques, à l'exclusion des chaussures et vêtements classés dans DE et des articles composites classés dans EE).
HA+	49	Minerais de fer (y compris déchets).
HB+	50	Minerais métalliques non ferreux (y compris déchets).
HC+	51	Minéraux bruts n.d.a. (pierres à bâtir, argile, sable, sel, phosphate, nitrate, spath fluor, soufre, potasse, soude, borate, bérytine, pyrites, pyrrhotines, arsenic, stronthium, lithium, gypse, amiante, mica, quartz, feldspath, abrasifs naturels, graphite, talc et ainsi de suite, à l'exclusion des minerais métallifères classés dans HA et HB et des combustibles minéraux classés de IA à ID).
IA+	52	Charbon et lignite (non agglomérés).
IB+	53	Pétrole brut.
IC+	54	Gaz naturel.
ID+	55	Autres produits énergétiques primaires (y compris condensats de gaz naturel).
(IE++		Électricité hydraulique et géothermique.)
(IF++		Électricité nucléaire.)
IG+	56	Coke et dérivés solides du charbon et du lignite.
IH	57	Produits dérivés du pétrole (non gazeux).
II+	58	Gaz distribués.
IJ+	59	Électricité distribuée, eau chaude, vapeur.
JA+	60	Céréales (à l'exclusion des produits transformés classés dans KA).
JB+	61	Autres produits agricoles destinés à l'alimentation (animaux vivants, œufs, fruits et légumes, produits tropicaux, oléagineux, tabacs bruts, à l'exclusion des produits transformés qui sont classés de KB à KI).

Figure 3-1 (fin)

JC+	62	Produits agricoles destinés à l'industrie (fibres textiles naturelles, cuirs, peaux et pelleteries non apprêtés, bois bruts ou sciés, liège brut, caoutchouc brut naturel et autres matières brutes d'origine animale ou végétale).
KA	63	Produits à base de céréales (farines, semoules, pâtes, produits de boulangerie et de pâtisserie, produits amylacés).
KB	64	Corps gras animaux et végétaux (y compris laitages et dérivés, à l'exclusion des savons et produits non comestibles classés dans GE).
KC+	65	Viandes, volailles et poissons (à l'exclusion des animaux vivants classés dans JB).
KD	66	Conserves de viandes, volailles et poissons.
KE	67	Conserves de fruits et légumes, aliments divers n.d.a.
KF	68	Sucres, chocolats et produits de la confiserie.
KG	69	Aliments pour animaux.
KH	70	Boissons (alcoolisées et non alcoolisées).
KI	71	Tabacs manufacturés (à l'exclusion des tabacs bruts classés dans JB).
NV	72	Divers n.d.a.
Services		
LA+++		Commerce (de gros et de détail, y compris activités de récupération).
LB+++		Services d'hôtellerie et de restauration.
LC+++		Transports (y compris adduction d'eau, à l'exclusion de la distribution de gaz classée dans II et de la distribution d'électricité, eau chaude ou vapeur classée dans IJ).
LD+++		Postes et télécommunications.
LE+++		Services fournis principalement aux entreprises (y compris location de machines et de matériel).
LF+++		Services de banque et d'assurance.
LG+++		Services de logement locatif et des affaires immobilières.
LH+++		Services immobiliers pour compte propre (loyers imputés aux propriétaires particuliers et aux administrations publiques et privées).
LI+++		Services récréatifs, culturels et personnels n.d.a. (à l'exclusion des services domestiques classés dans YA).
LJ+++		Services d'enseignement et de recherche marchands (à l'exclusion des services non marchands classés dans YB et ZB).
LK+++		Services de santé marchands (à l'exclusion des services non marchands classés dans YB et ZC).
YA+++		Services domestiques.
YB+++		Services rendus par les administrations privées.
ZA+++		Services d'administration publique et de défense nationale.
ZB+++		Services publics d'enseignement et de recherche.
ZC+++		Services publics de santé.

\+ Biens à localisation fixe.
++ Biens non échangés.
+++ Services.
n.d.a. Non désigné ailleurs.

Figure 3-2

Découpage géographique de Chelem en 32 zones

Code	Zone Chelem	Détail des pays
A	États-Unis	Y compris Porto Rico
B	Canada	
C	France	Y compris Monaco, à l'exclusion des départements et territoires d'outre-mer
D	UEBL	Belgique et Luxembourg
E	Allemagne de l'Ouest	Y compris Berlin-Ouest
F	Italie	Y compris Saint-Marin et le Saint-Siège
G	Pays-Bas	
H	Îles britanniques	Royaume-Uni et Irlande
I	Pays scandinaves	Suède, Norvège, Danemark, Islande et Finlande
J	Pays alpins	Autriche, Suisse, y compris le Liechtenstein
K	Europe méridionale	Espagne, Portugal, Grèce, Turquie, Yougoslavie, Israël, Chypre, Malte et pays d'Europe non désignés ailleurs
L	Japon	
MA	Australie et Nouvelle-Zélande	
MB	Afrique du Sud	Y compris Namibie, Lesotho, Botswana et Swaziland
NA	Amérique OPEP	Vénézuela et Équateur
NB	Mexique	
NC	Brésil	
ND	Autres pays d'Amérique	Argentine, Colombie, Pérou, Chili et ainsi de suite, y compris les départements français d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Saint-Pierre et Miquelon)
OA	Afrique du Nord OPEP	Algérie et Libye
OB	Moyen-Orient OPEP	Arabie Saoudite, Iran, Irak et les Émirats
OC	Afrique du Nord non OPEP	Maroc, Tunisie, Égypte et Soudan
OD	Moyen-Orient non OPEP	Syrie, Liban, Jordanie, Yémen du Nord et Yémen du Sud
PA	Afrique noire OPEP	Nigéria et Gabon
PB	Afrique noire non OPEP	Cameroun, Côte d'Ivoire et ainsi de suite, y compris La Réunion (département d'outre-mer), Mayotte et les territoires d'outre-mer de l'Antarctique
QA	Asie du Sud OPEP	Indonésie
QB	Inde	
QC	Asie du Sud en développement rapide	Corée du Sud, Hongkong, Singapour et Taiwan (province de)
QD	Autres pays d'Asie du Sud	Malaisie, Philippines, Thaïlande, Sri Lanka, Pakistan et ainsi de suite, y compris les pays d'Océanie non désignés ailleurs et les territoires français d'outre-mer de l'Océanie (Polynésie, Nouvelle-Calédonie, Îles Wallis et Futuna)
R	Union soviétique	Y compris la Mongolie
S	Europe centrale	Albanie, Allemagne de l'Est, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Tchécoslovaquie
TA	Chine	Y compris la Corée du Nord
TB	Indochine	Viêt-nam, Cambodge et Laos

Commentaires de Gilles Paquet

If you have
only a hammer,
then all problems
tend to look like nails.

Bob Garratt

Jacques Lesourne a présenté un vif portrait de la conjoncture économique mondiale en l'an 2000. Le contre-rapport a pour objet de commenter les scénarios envisagés, de situer le Canada dans ces divers contextes et de préciser quel devrait être la perspective canadienne par rapport à cet environnement, et ceci, sans empiéter sur les thèmes assignés aux sessions spécialisées ni anticiper sur le débat touchant les aspects sectoriels ou les objectifs de politique abordés dans les autres blocs de la conférence. Notre tâche n'est pas d'élaborer des programmes détaillés, mais seulement d'esquisser à grands traits ce que sera la position du Canada dans l'économie mondiale en l'an 2000.

Pour dresser une telle carte, il faut disposer de quelques jalons facilement repérables, d'un compas et savoir où l'on se trouve. Au départ, il faut aussi choisir entre deux philosophies de la cartographie : la première dit en substance que si vous êtes dans le doute, n'en faites pas mention, alors que la seconde – moins orthodoxe – affirme au contraire que si vous êtes dans le doute, soyez sûr de tout noter clairement [Schumacher, 1977]. Étant donné que notre compas est plutôt rudimentaire, que les jalons dont nous disposons sont mal définis et qu'on ne sait pas trop où le Canada se situe actuellement, il semble que la navigation dans les mers qui s'annoncent agitées au cours des années à venir sera plus sûre si l'on adopte la seconde philosophie.

Dans la section qui suit, nous ferons ressortir quelques-uns des jalons clés du rapport Lesourne. Dans la deuxième section, nous allons tenter de définir où le Canada se situe présentement, tandis que dans la trosième section, nous allons utiliser un compas méso-économique primitif pour dégager quelques caractéristiques pouvant figurer sur une carte du Canada dans l'économie mondiale en l'an 2000. Enfin, dans la quatrième section, nous indiquons pourquoi il faudrait choisir un scénario de commerce géré et comment ce scénario pourrait fonctionner.

Ce travail a été fait pendant que l'auteur occupait un poste à l'Institut de recherches politiques. L'auteur tient à remercier l'Institut pour son appui. L'analyse, les résultats et les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement les points de vue de l'Institut. L'auteur remercie également A. Burgess, J. E. Denis et M. Racette pour leur aide précieuse.

Quelques-uns des jalons proposés par Jacques Lesourne

Le rapport de Jacques Lesourne se divise en deux parties. La première partie contient une analyse subtile de l'histoire, des tendances, des visions, des scénarios et des questions de politique visant à jeter un peu de lumière sur ce que sera l'économie mondiale en l'an 2000. La deuxième partie renferme une analyse statistique détaillée des avantages comparatifs du Canada dans l'économie mondiale en examinant la structure des flux du commerce extérieur par secteur (90 catégories, figure 3-1) et par région (32 zones, figure 3-2).

Nous nous concentrerons surtout sur la première partie. Les tendances dégagées dans la seconde partie constituent de la matière première utile pour l'analyse régionale et sectorielle, mais ce genre de données géotechniques peut nous donner moins de renseignements qu'on s'y attendrait sur ce que sera la situation de l'économie canadienne en l'an 2000. À mesure que l'activité économique se dématérialise à l'échelle du globe et que le processus de détermination de l'emplacement de l'activité économique se libère de bon nombre des contraintes physiques qui s'exerçaient auparavant, les avantages comparatifs d'un pays en viennent à être définis de plus en plus par une combinaison variable de contraintes géotechniques héritées du passé et de caractéristiques institutionnelles conçues de façon délibérée (structure des marchés, mesures administratives, règlements et ainsi de suite). Dans le contexte en évolution rapide qui existera d'ici la fin du siècle, les caractéristiques institutionnelles et organisationnelles vont très probablement jouer un rôle dominant dans les décisions portant sur l'emplacement des activités économiques. Au début de cette période de transition, il pourrait donc être imprudent de fixer notre opinion sur les avantages comparatifs du Canada à partir d'une image rétrospective de son commerce durant les dernières décennies [Harris, 1985; Paquet, 1989*a*].

Tendances lourdes

Le professeur Lesourne a synthétisé un certain nombre de facteurs importants :

1 les années 70, qui représentent une période de transition entre l'après-guerre, marquée par une croissance à la fois forte et durable, et la période actuelle, caractérisée par une économie mondiale qui croît lentement et de façon irrégulière; et

2 une mutation fondamentale de la structure de production à travers le monde, du profil de croissance des différentes

régions du globe et de l'intensité des forces d'intégration et de l'interdépendance de l'économie mondiale au cours de la période postérieure à 1970;

ainsi que cinq tendances :

1 la globalisation de l'économie mondiale qui augmente le degré d'interdépendance et limite la marge de manœuvre des États-nations;

2 la cristallisation de l'économie mondiale en un certain nombre de blocs dominés par les grandes économies;

3 la diversification du Tiers-Monde, c'est-à-dire l'évolution très variée des économies des pays du Tiers-Monde, engendrant des performances et des régimes très différents;

4 la transformation du paradigme technologique – on est passé de changements relativement simples dans les produits et les procédés à de véritables bouleversements techniques qui ont fait surgir des secteurs d'activité entièrement nouveaux et modifié les rapports entre la technologie, l'économie et la société;

5 la croissance de la population du globe et l'évolution de la situation démographique – une explosion démographique dans le Sud, une rapide urbanisation à travers le monde et des populations du Nord relativement plus restreintes et plus âgées qui font face à des migrations massives en provenance du Sud.

Avec ces éléments, le professeur Lesourne tisse une trame de l'économie mondiale en l'an 2000 structurée autour de quatre pôles principaux, à savoir les États-Unis, le Japon, la Communauté économique européenne et l'Union soviétique; autour de ces pôles gravitent tous les autres groupes de pays en développement aux multiples différences les uns par rapport aux autres (Chine et Inde, pays de l'Est et du Sud-Est asiatique, de l'Amérique latine, d'Afrique du Nord et d'Asie occidentale, et pays d'Afrique au sud du Sahara) à la recherche de voies leur permettant de prendre part à la vie économique de l'un ou de plusieurs des principaux réseaux.

On prévoit que le flux des biens et services à l'intérieur de ces zones et entre ces zones va augmenter considérablement; il est déjà pleinement mondialisé dans certains secteurs comme ceux des services financiers et des services d'experts-conseils.

Scénarios et résultats

Sur cette toile de fond esquissée à grands traits, le professeur Lesourne a examiné la possibilité que l'économie mondiale évolue lentement vers une « ouverture plus (ou moins) grande » des économies nationales et/ou une « coopération économique internationale plus (ou moins) grande ». Les trois scénarios plausibles que l'auteur a analysés sont présentés sous les désignations S-1, S-2 et S-3 dans la figure 3-3.

Le scénario 1 (plus grande ouverture des économies nationales sans coopération économique) est considéré comme le plus probable selon le professeur Lesourne. Il en découlerait une économie mondiale très instable : déséquilibres de la balance des paiements et taux de change très fluctuants, problème névralgique d'endettement des pays en développement qu'on considère comme un facteur de déstabilisation, apparition de rapports « hostiles » dans les courants commerciaux Nord-Sud et ainsi de suite.

Le scénario protectionniste (scénario 2) était considéré comme le plus probable il y a 10 ans [OCDE, 1979], mais il paraît légèrement moins probable de nos jours. Le scénario de coopération (scénario 3) vient au troisième rang, mais très loin derrière les deux premiers. Enfin, le scénario 4 est considéré comme invraisemblable.

Le Canada dans ce contexte

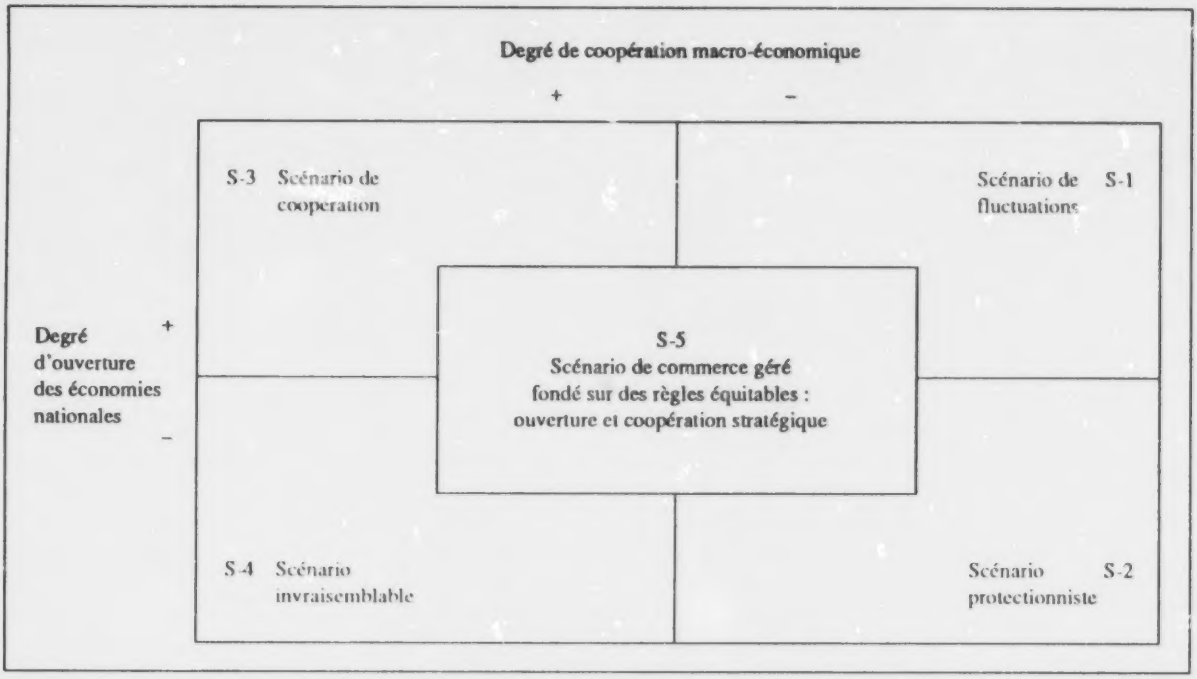
Le professeur Lesourne n'analyse pas très en détail la dynamique et les répercussions de son scénario le plus probable. Cela ne faisait pas partie de son mandat; toutefois, la dynamique de l'économie mondiale, dans l'éventualité où le scénario 1 se matérialisait, laisserait entrevoir la possibilité d'un cinquième scénario – soit un scénario de « commerce géré fondé sur des règles équitables ».

Ce cinquième scénario résulterait d'une combinaison de forces contraignant le système à trouver une voie par l'étroit passage entre le protectionnisme et la coopération. Il s'ensuivrait un régime de libéralisation des échanges mondiaux, mais dans lequel il y aurait des règlements permettant aux gouvernements d'adopter des mesures stratégiques susceptibles de réduire « l'accumulation néo-mercantiliste de contrats bilatéraux » – une expression utilisée par Charles McMillan [1988], ardent défenseur d'un régime de liberté des échanges mondiaux – mais les empêchant d'adopter des mesures violant certaines normes équitables.

Les forces centrales qui s'exercent en faveur d'un changement vers un commerce géré fondé sur des règles équitables se répartissent en deux catégories : (a) le développement d'une économie fondée sur l'information et les nouvelles technologies (les échanges de biens deviennent relativement moins centraux, tandis que les échanges de services, de connaissances et de renseignements deviennent essentiels) qui sont une source importante d'économies externes

Figure 3-3

Différents scénarios du système économique mondial en l'an 2000



dynamiques [Dosi et collab., 1988]; et (b) l'apparition d'un régime économique mondial balkanisé, mais hiérarchisé et réglementé [et, du même coup, la nécessité croissante de tenir compte des différentes règles du jeu (socio-économiques) dans les différents pays ou régions du globe], avec ses techniques de transfert des bénéfices et autres mesures de manipulation [Beaud, 1987].

Les premières ont pour effet d'aggraver l'instabilité et de mettre à rude épreuve la capacité des marchés d'agir comme mécanismes de coordination efficaces dans une économie fondée sur les connaissances. Les secondes vont dans le sens d'une modulation ou d'une réduction des effets de cette instabilité par l'instauration de mécanismes de coordination autres que ceux du marché. Comme il y a danger réel que les forces de type (b) engendrent un cercle vicieux de protectionnisme, un nouvel arrangement devrait se développer – c'est-à-dire un arrangement par lequel on créerait un ordre mondial régi par un nouvel ensemble de règles.

Économies d'échelle, instabilité et commerce géré

Dans une économie fondée sur les connaissances, sujette à des changements de plus en plus rapides, les nouvelles technologies augmentent les chances d'obtenir des rendements d'échelle croissants dans l'ensemble de l'entreprise au fur et à mesure que disparaissent nombre de déséconomies d'échelle de gestion. Ces forces provoquent : 1) l'apparition d'institutions à l'échelle mondiale tirant avantage de ces économies d'échelle fondées sur l'information et la transformation du milieu de travail en un réseau de télécommunications constituant une seule unité; 2) un accroissement de la « vélocité de production » dans les économies nationales en permettant une bien meilleure mobilisation et utilisation des ressources; et 3) en conséquence des deux premiers facteurs, le système économique déborde le cadre des nations – la production s'organise à l'échelle mondiale, les idées traversent les frontières plus facilement que les biens ou les services et contribuent à faire augmenter les échanges commerciaux – mais ce système élargi devient plus instable et plus facilement perturbé [Porat, 1982; Chichilnisky et Heal, 1986; Paquet, 1987*a*; Dosi et collab. 1988; Estabrooks, 1988].

Les conséquences de ce mouvement sont triples :

1 Un accroissement de l'importance du commerce international : le commerce international, qui représentait à peine 10 % du PNB des pays industrialisés en 1970, atteint

maintenant le double de ce pourcentage. La répartition des produits échangés a aussi beaucoup changé. Entre 1970 et 1985, la proportion des exportations du Sud vers le Nord représentée par les produits manufacturés est passée de 22 à 55 % [Stoffaës, 1987].

2 Cette explosion du commerce international – et les flux financiers internationaux à l'échelle mondiale qui sont 40 fois plus importants que les flux de marchandises – ont fait basculer l'équilibre entre les activités nationales et les activités internationales : « l'international commande, le national suit » [Stoleru, 1987]. En effet, la notion même d'« économie nationale » au Canada devient plutôt floue quand on se rend compte que 58 % de la production industrielle qui se déroule sur le territoire canadien est contrôlée par des groupes étrangers et que, à l'échelle mondiale, la moitié du commerce international est réalisé par des multinationales et 30 % est constitué d'échanges commerciaux survenant à l'intérieur d'une même entreprise [Leblond et Paquet, 1988].

3 L'économie mondiale s'est cristallisée en plusieurs réseaux de communication, créant ainsi divers systèmes organisationnels concurrents – nationaux, internationaux, multinationaux et planétaires [Beaud, 1987]. Cette hiérarchie de systèmes superposés où les devises étrangères et les flux transnationaux font la loi a créé un ordre économique mondial balkanisé dans lequel les règles du jeu varient beaucoup. Dans un quart de ce réseau, le jeu est joué selon les règles du système anglo-américain (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie et ainsi de suite); dans un tiers, les règles sont celles de l'économie mixte européenne; dans 12 % du système, les règles sont celles des économies centralement planifiées; dans 13 %, les règles des économies orientées à l'aide de plans (Japon et Corée du Sud) s'appliquent; et le reste, c'est-à-dire 15 % des rapports commerciaux, survient entre des pays en développement et est soumis à très peu de règles. En conséquence, près des trois quarts du commerce mondial est régi par des règles ayant peu à voir avec le système anglo-américain [Choate et Linger, 1988].

Dans ces circonstances, il est peu probable que l'adoption d'une stratégie naïve de libre-échange reposant exclusivement sur des marchés laissés entièrement à eux-mêmes soit le remède à tous les maux. Ce qu'il faut en réalité, c'est une gestion active du commerce non seulement pour assurer que des règles équitables soient respectées – dans un contexte de rendements croissants dans l'économie internationale, tous les gains provenant du libre-échange pourraient revenir à un seul partenaire –, mais aussi pour assurer l'équilibre des marchés et l'efficience au sens de Pareto [Chichilnisky et Heal, 1986].

La stratégie récente du Canada dans le jeu économique mondial

Le Canada pratique depuis longtemps la gestion de son commerce. Les politiques protectionnistes adoptées entre les années 1870 et 1930 visaient délibérément à harmoniser les avantages comparatifs physiques avec les objectifs de politique (industrialisation, croissance de la population et ainsi de suite). Depuis la Seconde Guerre mondiale, le Canada a graduellement abandonné le recours à l'instrument quelque peu émoussé du protectionnisme pur, mais l'a remplacé, de façon ponctuelle, par des ententes stratégiques comme, par exemple, le Pacte de l'automobile conclu avec les États-Unis, ou il a adopté des mesures sélectives de restriction des échanges visant à appuyer, développer ou consolider certains avantages nationaux ou certaines préférences nationales. On peut faire valoir que des ententes comme le Pacte de l'automobile ont engendré plus d'échanges commerciaux que s'il n'y avait eu aucune mesure de restriction. Le Japon a aussi beaucoup utilisé ce genre de stratégie [Balassa, dans Giersch, 1987].

Pourtant, le Canada ne semble pas vouloir élaborer, en ce moment, une politique délibérée et globale de gestion de son commerce international. En effet, une bonne partie de la population doute de la possibilité de mettre au point une stratégie industrielle, ou de mettre en pratique une telle stratégie, étant donné le degré élevé de mainmise étrangère sur l'économie canadienne et la balkanisation des organes de décision économique au pays. L'option du commerce géré n'a pas été écartée catégoriquement dans le cadre d'un énoncé de politique : cela fait déjà 20 ans qu'on a commencé à s'en désintéresser petit à petit dans le contexte de la politique commerciale.

Ce choix est devenu encore moins latent dans les derniers moments du *Tokyo Round*. Rodney Grey – le représentant canadien à ces pourparlers – a exprimé sa frustration au retour lorsqu'il a déclaré que le Canada avait fait figure de *boy scout* au *Tokyo Round* en étant incapable de mettre au point une stratégie commerciale cohérente face à des négociateurs coriaces à la table de négociation. Grey devait démissionner peu de temps après.

La dépendance de plus en plus grande du Canada à l'égard de l'économie américaine a été une source de préoccupation dans les années 50 et 60 surtout en raison des contraintes qu'elle imposait à la gestion de l'économie canadienne, mais dans les années 70, il semble qu'on se soit résigné à cette réalité. Dans les années 80, la notion même de gestion de l'économie canadienne a semblé devenir inconvenante – comme le mot de Cambronne – puisqu'elle a cessé d'être considérée sérieusement comme solution de rechange.

Représentant à peine plus de la moitié de 1 % de la population mondiale et légèrement plus de 1 % de la production mondiale, le Canada semble avoir choisi de « se laisser porter » par l'économie mondiale. La seule nouvelle initiative qu'il a prise dans les années 80 a été de réaligner sa politique de relations commerciales sur la nouvelle politique américaine dans ce domaine [Riedel, dans Giersch, 1987]. Nous avons cessé d'accorder une importance centrale au cadre multilatéral, qui permettait au Canada d'espérer obtenir une bonne combinaison de possibilités commerciales et de mécanismes de protection, pour nous lancer dans le jeu risqué de négociations bilatérales avec les États-Unis.

La socio-économie vieillissante du Canada : une méso-analyse

Les forces susceptibles de jouer au Canada d'ici l'an 2000 ressortent de façon plus marquée lorsqu'on partage l'échiquier socio-économique canadien en sous-systèmes ou sous-jeux distincts. Cette approche a été utilisée pour analyser la socio-économie du Canada au début des années 80 [Paquet, 1980].

Dans cette méso-analyse, on distingue six éléments de base : la démographie, la production et les échanges, les finances, l'écologie des groupes sociaux, l'État et, enfin, la répartition de la richesse et du revenu. À partir de la composition de ces six éléments, on peut faire le portrait de la réalité socio-économique canadienne. Cela revient à combiner les partitions de différents instruments de musique en une pièce complexe ou à reconstruire la dynamique du corps humain en tenant compte simultanément des différents sous-systèmes : sang, nerfs, muscles, os et ainsi de suite.

La démographie

Depuis le milieu des années 60, la population canadienne a crû plus lentement et a commencé à vieillir. La population du Canada en l'an 2000 devrait se situer aux alentours de 30 millions d'habitants. À ce moment-là, elle devrait se trouver à mi-chemin d'une longue période de transition partant d'une situation en 1976 où, pour 100 personnes âgées entre 20 et 64 ans, il y en avait 16 qui avaient 65 ans ou plus, à une situation radicalement différente en l'an 2026 où il y aura 32 personnes ayant atteint l'âge de la retraite pour 100 personnes dans la population active [Beaujot et McQuillan, 1982].

Le vieillissement de la population canadienne va probablement se traduire par une hausse du niveau moyen d'expérience, mais aussi par une baisse du degré d'entreprenariat et du niveau de risque que l'on est susceptible de prendre. Au niveau micro-économique, cette distorsion dans la structure d'âge de la population canadienne devrait entraîner des pénuries de compétences dans certains domaines. Mais chose plus importante encore, au niveau macro-économique, il s'ensuivra un déséquilibre dans la structure d'âge qu'il faudra corriger en adoptant une politique nataliste – qui a peu de chances d'être efficace – ou une politique d'immigration qui mettra à l'épreuve la capacité d'absorption du pays et pourrait dégrader encore plus le consensus national déjà fragile.

Malgré une croissance relativement bonne de l'économie canadienne, la demande de main-d'œuvre n'a pas crû aussi rapidement que prévu. De l'avis général, cette situation devrait continuer [Cohen et Shannon, 1984]. En outre, l'offre excédentaire de jeunes travailleurs s'est traduite par une détérioration significative des salaires relatifs dans cette cohorte de la population au cours des 10 dernières années. La dualité de la structure salariale entre jeunes travailleurs et travailleurs plus âgés risque de durer encore quelque temps.

Les marchés du travail au Canada sont tels que la *détermination des salaires et les niveaux d'emplois* sont façonnés par des processus qui sont souvent sans rapport entre eux, en raison d'une réglementation poussée. On ne peut donc pas s'attendre à ce que le taux de rémunération réel s'ajuste de manière à ramener l'excédent de main-d'œuvre à zéro. Une grande partie du marché du travail est protégée par divers mécanismes, tandis qu'une autre partie de la main-d'œuvre est complètement exposée à la concurrence internationale : des conditions difficiles dans le second marché n'empêcheront pas les salaires d'augmenter dans le premier. La mobilité interrégionale, quoique élevée, ne pourra vraisemblablement pas, à elle seule, compenser les autres rigidités que nous venons de mentionner.

Les finances

Le système financier s'est beaucoup transformé ces dernières années : les différences entre les quatre piliers traditionnels (banques, compagnies d'assurances, sociétés de courtage et compagnies de fiducie) sont en train de disparaître. Au niveau transnational, les flux financiers ont augmenté selon une progression géométrique. Déjà, le cadre de réglementation au pays commence à se dégrader à cause : 1) de la nécessité de relâcher le contrôle sur une catégorie d'institutions ou une autre pour permettre une « concurrence convenable » – c'est là le coût de la déréglementation; 2) des querelles portant sur les champs de compétence respectifs du gouvernement fédéral et des provinces, alors

que les diverses institutions financières se font concurrence; et 3) de la présence grandissante de réseaux financiers transnationaux qui ne sont soumis à aucun contrôle sur la scène financière canadienne [Kierans, 1984]. Cette globalisation des marchés financiers a déjà commencé à accentuer l'instabilité et à intensifier la concurrence. Toute frontière nationale à l'intérieur du système financier mondial a été effectivement abolie : un marché électronique global fonctionnant 24 heures par jour, avec une volatilité et une fragilité difficiles à évaluer, est maintenant en place. Au mois d'octobre 1987, nous avons eu une démonstration de la puissance de ce réseau global non réglementé.

Le Canada a acquis une place importante dans ce nouvel ordre financier mondial grâce à ses institutions de grande taille, mais il est maintenant entré dans le manège sans avoir beaucoup de chances d'influer unilatéralement sur ce marché global. La crise de l'endettement du Tiers-Monde au début des années 80 a montré que même les grandes institutions financières ont des pieds d'argile. On est très optimiste au sujet des chances du secteur financier canadien fortement concentré de réussir sur le marché canado-américain récemment libéralisé, mais cela reste à voir. Le pouvoir des grandes banques américaines sur la Réserve fédérale n'est pas tout à fait le même que celui qu'ont les banques à charte canadiennes sur la Banque du Canada [Greider, 1988].

La production et les échanges

Pendant que l'on passait d'une économie à fort coefficient d'énergie à une économie à fort coefficient de savoir, le secteur des services absorbait la plus grande partie de la population active, mais devenait du même coup plus difficile à définir. La base conceptuelle nécessaire pour analyser ce secteur existe, mais les données nécessaires ne sont pas disponibles [McLaughlin, 1966; Grubel, 1987]. Il faut définir un nouveau cadre conceptuel pour analyser cette mutation. L'analyse à un niveau d'agrégation très général – primaire, secondaire et tertiaire – ne convient évidemment plus, ni pour faire une étude valable du phénomène ni pour élaborer une stratégie de développement sélectif.

Une dissection de ces secteurs en unités plus petites révèle qu'ils font face à des menaces et à des possibilités différentes, lesquelles nécessitent des stratégies taillées sur mesure [Voyer et Murphy, 1984; D'Cruz et Fleck, 1985].

– Le déclin du secteur agricole au Canada est une source de préoccupation, mais on prétend encore dans certains milieux que le Canada devrait essayer de doubler sa production agricole au cours des 20 prochaines années. Par ailleurs, la moitié des produits agricoles sont encore confiés à des offices de commercialisation qui ne sont pas orientés vers l'efficience. Une stratégie de repli et un changement ordonné vers les règles du marché semblent indiqués, mais cela doit se faire parallèlement au développement d'une base de connaissances visant à accroître le niveau de compétence et la formation dans un secteur qui évolue présentement vers la biotechnologie.

– Dans le secteur des produits de base (pâtes et papiers, produits du bois, fer et acier, charbon et lignite et ainsi de suite), on pourrait faire beaucoup plus pour accroître le rendement en améliorant la gestion. Mais la hausse des coûts de main-d'œuvre et des questions environnementales de plus en plus préoccupantes risquent d'entraver tout nouveau développement. Les producteurs canadiens sont incités par le gouvernement à augmenter leur capacité, mais ils font souvent face à des marchés étrangers monopsoniques. Il en découle une asymétrie dans les forces du marché, qui fait que les producteurs canadiens ne réussissent pas à obtenir un prix très élevé sur ces marchés. Il importe donc non seulement d'abaisser les coûts et d'accroître la productivité, mais de trouver un mécanisme qui permette de contrôler l'expansion de la capacité et d'établir des offices industriels pour traiter collectivement avec les acheteurs étrangers. Cela pourrait être un instrument de gestion commerciale.

– Dans les secteurs en déclin (cuir, tissus, vêtement et ainsi de suite), il serait important d'avoir une stratégie de retrait graduel de la fabrication, où les producteurs canadiens ne sont en général pas rentables, en laissant aller ces activités vers les pays à faibles coûts, tout en aidant à promouvoir l'expansion du sous-secteur du dessin et de la conception. Encore ici, l'intervention de l'État pourrait être essentielle.

– Dans le secteur des technologies de pointe, il faudra appliquer une forte dose de réalisme et de modestie au sujet de l'apport canadien et reconnaître qu'il serait préférable de concentrer les efforts sur certains créneaux seulement de la production de nouvelles technologies, tout en intensifiant considérablement les efforts pour mieux diffuser les technologies qui existent déjà.

Dans une économie comme celle du Canada où le degré de concentration et le degré de contrôle étranger sont très élevés, il semblerait que les messages provenant de l'extérieur et qui se traduisent par des pertes de parts de marché ne sont pas saisis rapidement. Lorsqu'ils le sont, la capacité politique et administrative d'élaborer des politiques allant au-delà du réflexe protectionniste n'est pas assez grande. Le degré de dissension nationale en matière d'économie est tel que même les efforts déployés pour former des consortiums nationaux destinés à rivaliser efficacement sur les marchés étrangers se sont révélés vains.

L'écologie des groupes et leurs motivations

L'absence de consensus en matière de politique économique reflète un degré élevé de dissension dans la société canadienne en général. Ce qu'on avait l'habitude de considérer comme un mélange de groupes régionaux, ethniques, linguistiques, sociaux et professionnels formant une société ouverte et pluraliste a dégénéré en une société fragmentée, divisée, balkanisée et désarticulée [Paquet, 1980].

Cette situation est attribuable à plusieurs facteurs, dont les suivants :

1 le clivage entre les jeunes et les vieilles générations et la frustration des *baby boomers* qui se rendent compte qu'ils ne peuvent pas espérer atteindre le même niveau de bien-être économique que celui de leurs parents;

2 une prise de conscience de plus en plus grande dans les régions et la prolifération des politiques à vocation provinciale, à proportion qu'il y a eu devant la baisse du revenu réel formation de coalitions régionales visant à utiliser les gouvernements régionaux comme des agents de changement;

3 le degré d'entreprenariat sociopolitique de la part des groupes sociaux qui se rendent compte que leur part de la richesse collective est inférieure à celle qu'ils considèrent légitime [Paquet, 1987*b*];

4 la langue, la race, le sexe et ainsi de suite sont devenus des sources de barrières commerciales non tarifaires entre les groupes au Canada et une occasion de former encore davantage de coalitions pour demander des privilèges;

5 l'assouplissement des lois sur l'immigration et la politique actuelle de multiculturalisme qui cherche surtout à préserver et à renforcer l'identité ethnique des immigrants ont accentué la difficulté d'absorber sans heurts les nouveaux citoyens dans la société canadienne. Il en est résulté des problèmes particuliers dans certaines régions et dans certaines villes où la répartition ethnique et linguistique de la population s'est modifiée considérablement [Paquet, 1989*b*].

Cette demande de protection a été stimulée par l'instabilité globale grandissante. Elle s'est traduite par la formation d'un nombre toujours plus grand de groupes aux intérêts bien définis qui sont déterminés à exiger de l'État une certaine protection ou l'assurance de garanties précises. La société canadienne s'est morcelée en plusieurs sociétés, chacune cherchant à négocier des points bien précis, toujours prêtes à adresser au système des demandes exorbitantes et s'employant très peu à consacrer des ressources à la collectivité. Cela ne peut que résulter en une situation d'« équilibre conflictuel » d'ici la fin du siècle – chaque groupe se rendant compte qu'il ne peut pas éliminer ses adversaires du système, qu'il doit apprendre à vivre avec eux, sans pourtant qu'il sache comment s'y prendre [Crozier, 1970].

Il semble que les Canadiens aient perdu espoir d'augmenter leur bien-être grâce à une plus grande cohésion sociale. Le rêve de l'unité dans la diversité a été remplacé par une multiplicité de patriotismes fragmentés et d'engagements locaux. Même si l'on peut faire valoir qu'il s'agit là d'une caractéristique de longue date de la réalité canadienne [Paquet et Wallot, 1987], l'agitation croissante des années 70 et du début des années 80 semble avoir fait augmenter sensiblement le degré d'anomie et affaibli les normes non marchandes qui sont à la base du fonctionnement de l'économie de marché au Canada [Hirsch, 1976]. Par conséquent, non seulement les ajustements se sont-ils faits plus lentement qu'il aurait fallu, mais il s'est aussi développé un sentiment de méfiance dans la population à l'égard des États mêmes auxquels la population demande protection. La crise de motivation, qu'on avait déjà observée au début des années 80, s'est intensifiée. Le fossé s'est élargi entre le besoin de motivation inhérent au processus de production et les motivations fournies par le système socioculturel.

L'État

L'État canadien, qui intervient à plusieurs niveaux, a réagi à cette cacophonie de demandes de protection en multipliant les mesures spéciales. Cela a eu d'importantes répercussions imprévues. La globalisation et l'interdépendance croissantes ont engendré suffisamment d'incertitude pour obliger l'État à réagir en adoptant des règlements. Mais l'État s'est trouvé rapidement débordé et a trouvé difficile de concevoir des instruments de réglementation capables d'évoluer au rythme des circonstances. Cela a amené les divers paliers de gouvernement à se faire concurrence pour accorder une protection aux groupes qui formulaient des plaintes [Paquet, 1978].

La balkanisation s'est aussi accentuée en raison du renforcement des bureaucraties régionales et du fait que les instances offrant une protection ont créé des programmes à vocation plus exclusivement provinciale lorsque leur déception à l'égard des grandes politiques nationales est devenue évidente dans les années 70 et au début des années 80. Les événements extérieurs qui auraient pu favoriser la coopération (globalisation, accord de libre-échange canado-américain et ainsi de suite) ont au contraire amené les provinces à être de moins en moins disposées à coopérer.

En outre, les demandes qui se font entendre de partout au sein d'une population de plus en plus différenciée ont provoqué des changements importants dans les règles du jeu global. Les gouvernements ont été amenés à donner des garanties et des protections sans cesse plus grandes à leurs citoyens contre les mesures de l'État qui pourraient éventuellement leur être préjudiciables. La Charte des droits et libertés de 1982 est un exemple pertinent à cet égard. Elle a sanctionné de nouveaux droits très divers (libertés fondamentales, droits démocratiques, droits concernant la mobilité et droits à l'égalité). Elle a fait prendre conscience aux Canadiens de l'importance des différences (de race, de sexe, de langue, de handicaps et ainsi de suite); et elle a constitué une base pour une nouvelle notion de la citoyenneté. Comme telle, la Charte des droits et libertés établit une nouvelle base à partir de laquelle les Canadiens peuvent se protéger contre leurs gouvernements, mais elle donne aussi une plus grande importance à la race et à la dénomination ethnique ainsi qu'à l'identité culturelle et communautaire dans le débat sur l'identité canadienne [Cairns, 1988].

Les effets conjugués de l'intensification des menaces externes (telle la globalisation et ainsi de suite) et de l'apparition de nouveaux obstacles internes à l'action (balkanisation et scléroses de toutes sortes) ont considérablement diminué la capacité de l'État d'assurer le genre de leadership qu'on aurait pu attendre de lui en cette époque difficile. En conséquence, certains ont demandé une réduction de la taille des gouvernements et du rôle de l'État. Au-delà de la rhétorique, on constate pourtant que, tout en demandant que la taille de l'État soit réduite, les gens semblent vouloir que celui-ci continue à assumer un rôle stratégique non moins actif [Navarre, 1986].

La répartition

Une des conséquences involontaires de cette dialectique entre demandeurs et fournisseurs de protection au Canada a été de systématiser en quelque sorte le traitement des questions de répartition [Hardin, 1974]. Les questions de justice – sociale, économique et politique – ont engendré automatiquement des objectifs de redistribution sans égard à la production ou à la source de la richesse à redistribuer. Durant le quart de siècle qui s'est écoulé entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et les années 70, ces questions ont fini par éclipser les questions de croissance et de productivité. Les chocs pétroliers survenus pendant les années 70 et la grave récession du début des années 80 ont peut-être ranimé les préoccupations au sujet des questions d'emploi et de croissance économique, mais il est juste de dire que les questions touchant à la répartition du revenu et de la richesse ont repris l'avant-scène dès que le pire de la récession a été passé.

Nulle part ailleurs l'énorme dissension qui règne parmi les Canadiens n'est-elle plus flagrante. Notre population hétérogène se chamaille sur le partage de la richesse nationale, à l'échelle provinciale et régionale, entre les groupes linguistiques, entre les employeurs et la main-d'œuvre et, plus récemment, entre les sexes et les minorités de diverses sortes, au nom de la justice et de l'égalité. Les négociations se sont déroulées dans une atmosphère des plus acrimonieuses, qui semble vouloir encore s'envenimer à mesure que la croissance ralentit.

La multiplication des causes *justes* de redistribution, soutenues par les chartes des droits quand cela convient, a amené de plus en plus de gens à rechercher des rentes et a intensifié le recours au conservatisme dynamique. L'inégalité des revenus et de la richesse est restée assez stable au cours de la période postérieure à 1945. Plus récemment, il est devenu évident que ni le marché ni les institutions de l'État vont résoudre les problèmes de redistribution. Il s'ensuit qu'un nombre sans cesse plus grand de questions sont devenues des sujets de négociation, débattus sous diverses formes, sans règles ni limite de temps précis et sans dispositions garantissant qu'une décision sera prise si les parties ne peuvent s'entendre. Ce genre de processus décisionnel social, étant donné les institutions existantes, est inefficace parce que dans bien des cas

> il tend à déformer l'information sur laquelle s'appuient les décisions, il tend à utiliser des ressources ou à les gaspiller, en particulier en retardant les décisions pour des raisons qui ne sont pas techniquement nécessaires, il permet rarement de réaliser les gains envisagés et les menaces proférées sont parfois mises à exécution [Johansen, 1979].

* * * * *

Comme diagnostic général, il semble que malgré le jeune âge du Canada comme nation, son économie soit déjà vieillissante. Cinquante ans de réglementation incessante et de formation de coalitions ont rendu l'adaptation et le changement très difficile dans le contexte socio-économique canadien. En outre, la capacité des coalitions (visant des objectifs de redistribution) de jouer le jeu du fédéralisme concurrentiel (c'est-à-dire de faire monter les enchères entre gouvernements pour protéger leurs intérêts) a produit un ensemble de *droits acquis* plus difficile à remettre en question. Par conséquent, la trame socio-économique canadienne est beaucoup plus fragmentée et a beaucoup moins de cohésion que ce que l'on observe dans la plupart des économies de même taille. Il est donc naïf de penser qu'à elle seule, l'ouverture sur l'extérieur fera augmenter automatiquement – comme tant de gens l'espèrent – la productivité et l'efficience générale autant en tout cas que le laissent entrevoir les analyses spéculatives. Les droits acquis

risquent au contraire d'entraver ou tout au moins de ralentir le processus d'adaptation [Kindleberger, 1978].

Pour que l'ouverture des économies et la concurrence engendrent l'efficience et la croissance, il faut absolument démanteler les coalitions visant des objectifs de redistribution [Olson, 1983]. À mesure que l'instabilité augmentera, ces coalitions feront valoir de nouveaux arguments pour qu'on renforce la protection. Dans la mesure où une plus grande ouverture de l'économie peut être interprétée comme une menace, on pourra même voir des intervenants politiques favoriser la création de nouvelles coalitions d'intérêts. On a déjà vu des signes de ce phénomène en Ontario dans le contexte de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

La question fondamentale qui se pose est la démarcation entre celles de ces activités qui sont légitimes et celles qui ne le sont pas, et la capacité de nier la légitimité de celles qui présentent de fausses revendications. Mais il sera extrêmement difficile de tracer cette ligne de démarcation en l'absence d'un cadre commercial étendu pouvant servir de base à un système d'évaluation : « un ensemble de mesures faciles à appliquer pour distinguer certains aspects d'une situation plutôt que d'autres et pour classer et évaluer ces aspects d'une façon plutôt que d'une autre » [Vickers, 1965]. Cela ne peut pas se faire sans dialogue.

Un tel système d'évaluation permettrait de définir ce qui est légitime, par exemple qu'il est légitime de maintenir certaines garanties de base parce qu'elles sont nécessaires pour que s'épanouisse l'esprit d'entreprise [Easterbrook, 1954; Paquet, 1987*b*]. Lorsqu'on craint une trop grande concurrence ou qu'il survient une trop forte concurrence sur un marché et que ces garanties sont menacées, on peut s'attendre que s'exercent des forces légitimes en faveur de l'adoption ou de la consolidation de telles garanties. Le danger qu'il y a à laisser ce genre de réactions façonner ou influer sur la position du Canada, c'est qu'au lieu de promouvoir le commerce et d'embrasser l'avenir, le processus risque de n'aboutir qu'à l'adoption de mesures visant à protéger les intérêts des groupes de pression établis.

Dans la conjoncture actuelle, on peut s'attendre à un sérieux manque de cohésion, à une multitude de mesures spéciales, à un durcissement des coalitions d'intérêts et à un ajustement structurel très lent et pénible du contexte socio-économique canadien, en dépit du fait que les Canadiens ont les atouts de base pour dominer leurs concurrents dans un monde où la taille (purement et simplement) devrait devenir un élément de moins en moins important.

Le Canada a le choix entre gérer son commerce de façon active et intelligente et le gérer de façon réactive et hésitante. Ce choix dépendra de deux facteurs dominants : le degré d'instabilité dans l'économie mondiale et le degré de dissension au sein de l'État administratif canadien. Plus l'instabilité à l'échelle mondiale est grande, plus il importe d'avoir une politique économique stratégique en matière de commerce. Plus l'instabilité sera importante et moins il y aura de dissension au Canada, plus il est vraisemblable que des mesures concertées seront prises. Par contre, plus la balkanisation sera grande au Canada, plus le degré de dissension sera élevé.

Arguments en faveur d'un commerce géré

Sur le plan théorique, les arguments en faveur d'un commerce géré, c'est-à-dire d'une *politique de stratégie commerciale offensive et d'une politique de ciblage*, se défendent bien. De nombreux écrits récents montrent qu'en raison des perspectives de rendements d'échelle croissants qui s'offrent aux entreprises sur le marché intérieur, et de la concurrence imparfaite, une stratégie offensive de ciblage (la « création » de ses propres secteurs gagnants) est valable pour les économies ouvertes. Les subventions à l'exportation, aux activités de recherche et de développement, les tarifs douaniers, les contingentements ou les menaces préventives visant l'application de l'une ou l'autre de ces mesures – selon les hypothèses des modèles en vogue et les circonstances – constituent maintenant des options de politique respectables sur le plan théorique. « C'est faire preuve d'ignorance ou de malhonnêteté que de prétendre aujourd'hui qu'il n'existe aucun argument en faveur du ciblage » [Portes, dans Giersch, 1987].

Les faits présentés dans les deuxième et troisième sections (la nature de l'économie internationale en évolution et la sclérose qui afflige l'environnement socio-économique canadien), conjugués à l'exemple impressionnant du Japon, sembleraient militer en faveur d'une telle stratégie pour le Canada en l'an 2000. Un effort pour encadrer différemment les décisions commerciales et pour promouvoir activement l'acquisition de connaissances par les Canadiens et la mise en valeur de leurs possibilités créatrices réussira probablement à sensibiliser la population aux problèmes à venir et à donner aux dirigeants politiques la volonté d'agir sur ce front.

Cet argument a priori ne vise aucunement à justifier un protectionnisme défensif – et la distinction peut représenter un problème énorme – mais à faire valoir qu'il existe des arguments bien fondés en faveur d'un commerce géré. Il n'est pas approprié d'entrer ici dans les détails de ce que pourrait être la stratégie du Canada, mais on peut au moins

laisser entrevoir, premièrement, ce en quoi pourrait consister une stratégie de commerce géré fondé sur des règles équitables et, deuxièmement, comment une telle stratégie pourrait s'élaborer.

Qu'est-ce que le commerce géré ?

Le commerce géré n'est pas uniquement une autre version, atténuée, du scénario du protectionnisme défensif : le protectionnisme entrave la spécialisation et restreint le commerce, tandis que le commerce géré encourage la spécialisation et permet au commerce de prendre de l'expansion. Une stratégie de commerce géré viserait à étendre à l'ensemble du commerce international les politiques actuelles de ciblage des secteurs industriels mais aussi à limiter considérablement le degré permis d'intervention discrétionnaire des gouvernements, afin d'assurer un ordre économique viable et équitable.

La caractéristique principale d'un commerce géré ou d'un commerce façonné sur mesure est que cette notion est fondée sur la reconnaissance que le Canada évolue dans un contexte planétaire qui est loin d'être parfait et que les règles simples de l'efficience n'ont pas obligatoirement la même signification que si le Canada évoluait dans le meilleur des mondes. Deuxièmement, il met en évidence le fait que l'obsession des économistes au sujet de l'efficience de l'affectation statique des ressources ne signifie pas inéluctablement que le monde est ou devrait être régi uniquement selon ce critère. L'efficience comporte de nombreuses et importantes dimensions, notamment d'ordre dynamique ou d'apprentissage, et une certaine protection peut aider une entreprise canadienne à passer du rôle de joueur passif, tel que dans le modèle de Cournot, à celui de chef de file, tel que dans le modèle de Stackelberg [Portes, dans Giersch, 1987]. Il peut aussi y avoir des considérations de répartition nécessitant l'intervention gouvernementale, comme lorsque la totalité des gains du commerce va à l'un des partenaires [Chichilnisky et Heal, 1986].

On peut faire valoir de façon convaincante qu'en raison de la situation internationale actuelle, les chances d'une répartition équitable des gains commerciaux sont peu élevées, et que certains efforts devraient être faits pour contraindre quelque peu le marché libre au nom de l'équité. Au cours des négociations sur le libre-échange, on a longuement discuté des nombreuses préoccupations à ce sujet sous la rubrique plutôt vague de « règles du jeu équitables ». Toutefois, la discussion n'a pas été très fructueuse, car elle partait du principe que si les règles du jeu étaient équitables – quoi que cela veuille dire –, le marché libre réussirait à lui seul à apporter une solution universellement souhaitable.

À notre avis, on doit chercher une solution qui soit à la fois *faisable*, *acceptable*, *stable* et *applicable*, autrement dit une solution qui soit à la fois efficiente dans le sens le plus large du terme et équitable, c'est-à-dire qui ne fasse pas d'envieux.

On peut y arriver en faisant intervenir toute une gamme d'obstacles commerciaux, formels et informels, sélectionnés de façon stratégique (droits douaniers, obstacles non tarifaires, procédures, persuasion, normes, achats de l'État, subventions, promotion ou réglementation de toute sorte) pour aider à créer les gagnants, c'est-à-dire à donner un avantage comparatif par le truchement d'économies d'échelle, de l'acquisition de connaissances et ainsi de suite. Bien que plusieurs aient affirmé sans ambages que cette approche était mal orientée [Eliasson, dans Giersch, 1987; Weiss et collab., 1988], le succès extraordinaire que certains pays ont obtenu avec celle-ci [Balassa, dans Giersch, 1987] nous incite, au pire, à rester sur nos positions et, au mieux, à être remplis d'espoir quant aux possibilités qu'elle pourrait offrir.

Il n'est pas facile de trouver une solution équitable ou qui ne fasse pas d'envieux. Cela nécessite de la part des pays une sorte d'équivalent institutionnel de la règle à laquelle en arrivent deux personnes qui désirent se partager un gâteau équitablement : A coupe le gâteau et B choisit le premier morceau. On a observé que les processus d'arbitrage axés sur la sélection d'une offre finale mènent dans cette direction [Baumol, 1986]. Déjà quelques propositions ont été faites quant aux moyens d'appliquer de tels processus aux questions commerciales [Baldwin, dans Giersch, 1987], et l'évolution théorique des questions d'arbitrage promet d'indiquer la voie à suivre [Crawford, 1980]. On pourrait au moins proposer que cette approche soit utilisée par la Commission mixte du commerce canado-américain, qui est chargée de résoudre les différends entre le Canada et les États-Unis. Ce serait une façon de se sortir du marasme du « protectionnisme bilatéral » dans lequel se trouvent les deux pays à l'heure actuelle [Pasquero, 1988].

L'instauration d'un marché géré

Il ne faut pas s'attendre à ce qu'une stratégie de commerce géré soit élaborée unilatéralement à partir du centre, courtoisie des technocrates. Ces derniers ne possèdent qu'une petite partie de l'information nécessaire pour y arriver. En fait, ce problème d'information est l'une des principales raisons pour lesquelles certains sceptiques ont soutenu avec tant de succès que le ciblage était impossible. Une approche s'appuyant uniquement sur la planification centrale est vouée à l'échec, comme on a pu le constater à de nombreuses reprises et en de nombreux endroits.

Dans un système socio-économique fondé sur l'information, l'élaboration d'une politique de commerce géré doit partir d'une planification interactive : c'est la seule voie offrant quelque chance de succès [Masuda, 1982]. Telle est la conclusion inévitable à laquelle on arrive lorsque l'on se rend compte qu'on fait face à un problème qui est « mal structuré ».

Confrontés à des problèmes mal structurés, les analystes doivent apprendre *sur le tas* à la fois en quoi consiste la nature des faits et en quoi consistent les valeurs, mais ils doivent aussi apprendre auprès de ceux qui sont concernés par les enjeux de cette politique et de nombreux autres groupes périphériques qui possèdent d'importantes *connaissances détaillées*, car, sans leur collaboration, ils ne pourront réussir à mettre en œuvre une politique intelligente.

Afin de solutionner ces problèmes, Friedmann et Abonyi [1976] ont synthétisé un *modèle d'apprentissage social pour la recherche sur les politiques*. Le modèle combine l'analyse détaillée de quatre sous-processus : 1) l'élaboration de théories appropriées de la réalité décrivant ce qui est *faisable*, 2) la formation des valeurs sociales, c'est-à-dire de ce qui est *acceptable*, 3) la dynamique de l'élaboration des stratégies politiques à l'appui de ce qui est *stable et applicable*, et 4) la mise en œuvre de l'action collective, c'est-à-dire de mesures pratiques assurant l'*efficacité* de l'application. Ces quatre sous-processus interreliés sont les composantes du processus d'apprentissage social. Tout changement dans l'une de ces composantes influe sur les autres [Friedmann, 1979]. Friedmann et Abonyi illustrent ce paradigme de l'action sociale dans la recherche sur les politiques par un schéma que nous présentons à la figure 3-4. Dans cette figure,

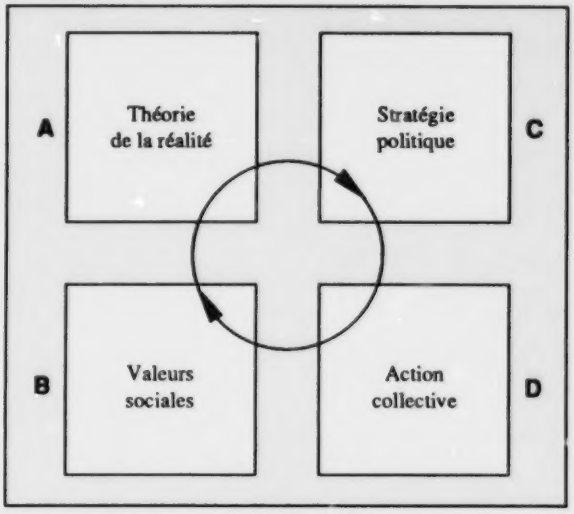
> la connaissance est liée au monde des événements par le truchement de l'action sociale et les résultats de cette action. L'adéquation d'une théorie de la réalité, ou de la stratégie politique, est de ce fait tributaire des résultats de l'action et de la mesure dans laquelle ces résultats satisfont les valeurs sociales données [Friedmann, 1978].

Le bloc B représente les valeurs dominantes qui serviront de guide normatif, soit pour la transformation de la réalité, soit pour la sélection des stratégies d'action. La théorie de la réalité (bloc A) est une représentation et une explication symboliques de l'environnement. La stratégie politique (bloc C) rappelle le jeu politique qui génère les mesures adoptées. L'action sociale (bloc D) représente l'application et l'interaction avec les groupes périphériques [Friedmann et Abonyi, 1976, p. 88]. Ensemble, ces quatre sous-processus s'articulent dans des situations concrètes.

Les approches traditionnelles de la recherche sur les politiques cherchent à façonner les hypothèses relatives à une

Figure 3-4

Le paradigme de l'action sociale dans la recherche sur les politiques



SOURCE Friedmann et Abonyi [1976], p. 88.

réalité objective d'après les canons de l'expérimentation scientifique. Cette démarche est trop restrictive pour la recherche sur les politiques dans un monde en perpétuel changement. Pour le *praticien social*, ce qui importe c'est l'effort « pour créer une situation totalement nouvelle, sans précédent, qui va beaucoup plus loin que l'hypothèse de départ dans sa capacité de générer des connaissances nouvelles ». Le paradigme de l'apprentissage social est construit sur la réflexion dans l'action, le dialogue, l'acquisition de connaissances réciproques par les experts et les clients, c'est-à-dire sur un *style de planification interactif ou transactif* :

> Le paradigme part de l'important postulat épistémologique que les *hypothèses d'action* sont validées comme des connaissances 'correctes' seulement dans une action sociale qui englobe les quatre composantes, soit la théorie (de la réalité), les valeurs, la stratégie et l'action. Un autre principe épistémologique vise la *création d'une nouvelle réalité*, et de ce fait l'acquisition de nouvelles connaissances, plutôt que l'établissement de la valeur réelle des propositions considérées en faisant abstraction du contexte social auquel elles sont appliquées [Friedmann et Abonyi, 1976, p. 938; Schon, 1983; Paquet, 1987*b*].

Élaborer une stratégie de commerce géré pour le Canada constituera probablement un défi de taille d'ici à l'an 2000. Comme nous l'avons montré précédemment, l'approche protectionniste défensive, qui fait partie intégrante du contexte socio-économique canadien actuel, est bien établie

et conservera sans doute son ascendant. Mais la stratégie basée sur l'acquisition des connaissances que nous avons proposée réussira probablement à démontrer que, dans des circonstances turbulentes, le destin des concurrents est souvent lié de façon positive. Cette approche devrait être plus facile à faire accepter aux Canadiens, car elle présente un fondement théorique solide sur lequel ériger une stratégie de protectionnisme offensif, sans compter qu'il existe certaines raisons institutionnelles permettant de penser que, dans le cas du Canada, une telle stratégie serait supérieure non seulement à l'approche naïve du libre-échange mais à une politique de protectionnisme défensif.

Conclusion

Nous avons mené la discussion loin du point de départ proposé par le professeur Lesourne. Cependant, il est clair que pour situer l'économie canadienne dans l'économie mondiale de l'an 2000, il faut tenir compte à la fois de l'environnement international et de la trame socio-économique canadienne.

L'évolution de l'économie internationale exige la coopération, mais cette coopération doit être établie délibérément. Rien ne permet de penser qu'elle se développera d'elle-même. En fait, il se peut que les stratégies visant à gérer le commerce soient le meilleur chemin à suivre vers la coopération. Même la simple stratégie du œil pour œil s'est révélée assez efficace pour engendrer la coopération [Axelrod, 1984]. Contrairement à ce que répètent les théoriciens de l'économie, ces stratégies ne constituent pas une menace à l'ordre économique mondial, mais plutôt une réponse aux imperfections du marché comme mécanisme de coordination [Pinder, 1982]. Enfin, nous avons montré qu'il est peu probable que le contexte socio-économique canadien tel qu'il se présente à l'heure actuelle permette une transformation rapide, comme la situation l'exige, et sans un apprentisage ou une bonne dose de stimulation. L'action subtile de l'État-stratège est essentielle. Une stratégie commerciale n'est peut-être pas une condition suffisante, mais elle est clairement nécessaire.

Nous avons indiqué une façon d'amorcer l'apprentissage social dans ce domaine. Dès que tous ceux qui possèdent des enjeux auront commencé à acquérir des connaissances, il sera possible d'envisager l'adoption d'une stratégie commerciale offensive; la planification transactionnelle est à la fois la manière d'apprendre et la manière d'échafauder une telle stratégie.

Certains trouveront peut-être que nos repères sont insuffisamment clairs; d'autres objecteront que la nature même du pays, dont une description détaillée est donnée plus haut, rend improbable le recours à une telle planification transactionnelle. À notre avis, il vaut la peine d'essayer, car un tel processus aurait au moins le mérite d'identifier bien clairement quelques-unes des forces fondamentales qui seront nécessairement déterminantes pour l'avenir de l'économie canadienne en l'an 2000. Même si le processus ne permettait pas d'établir un consensus sur une stratégie commerciale canadienne, il serait très instructif pour les Canadiens, de même que pour les arbitres appelés à rendre des décisions touchant le Canada, sur le genre de système d'évaluation devant être pris en considération au Canada. Cela pourrait même favoriser l'émergence d'un processus d'arbitrage « plus équitable ». Quoi qu'il en soit, refuser d'essayer et préférer s'engager les yeux fermés dans une politique de libre-échange reviendrait à refuser d'apprendre. Il pourrait non seulement en résulter des perturbations sociales au Canada, mais l'aventure pourrait aussi se révéler économiquement désastreuse.

La voie que nous montrons est peu fréquentée par les théoriciens de l'économie, mais c'est celle qui ressort des recommandations des études les plus éclairées qui ont été réalisées au cours des années 80. Si notre contre-rapport permet de garantir que l'option d'un commerce géré fondé sur des règles équitables demeurera une option ouverte et pensable lorsque viendra le temps de planifier l'économie canadienne de l'an 2000, alors notre entreprise quelque peu quichottesque n'aura pas été tout à fait vaine.

II Le rôle du Canada dans l'économie mondiale en l'an 2000

L'étude des tendances et perspectives mondiales présentée dans la section I fournit la toile de fond à la prochaine série d'exposés sur certaines préoccupations qui touchent plus particulièrement l'économie canadienne. Les trois auteurs principaux, ainsi que leurs commentateurs respectifs, s'entendent essentiellement sur des forces telles que la mondialisation, la concurrence internationale et le changement technologique. Ils ont abordé un large éventail de points distincts, mais néanmoins connexes, et les discussions ont été caractérisées par un degré de consensus moins grand que dans le premier volet de la conférence. Ainsi, dans son exposé, John Helliwell a traité de questions telles que le rôle de l'ouverture comme facteur de convergence de la productivité dans l'économie internationale, les effets des politiques de stabilisation globales sur la performance d'un pays et les perspectives qu'offre la coopération économique internationale. Marcel Côté a insisté davantage sur les caractéristiques structurelles de l'économie canadienne qui influent sur sa compétitivité et sa capacité d'adaptation. Enfin, Lars Osberg a présenté un aperçu des moyens qui permettraient à l'économie de demain de faire face aux défis socio-économiques posés par le changement et l'adaptation.

La mondialisation de l'économie canadienne

Helliwell s'accorde avec les conférenciers précédents pour souligner l'importance du phénomène de la mondialisation, définie comme étant le processus par lequel la portée et les répercussions de l'action humaine sont de moins en moins limitées par des frontières régionales et nationales. Une des premières conséquences de cette tendance est la dispersion de la production. La conception, la production de composantes, le montage et la vente des produits sont répartis dans un nombre de plus en plus grand de pays. Mais, en plus du commerce des biens et des services de transport et de communications, qui s'est toujours déroulé à l'échelle mondiale, un nombre croissant d'autres services se mondialisent, à commencer par ceux du secteur financier.

Helliwell montre que la période 1960-1985 a été marquée par une convergence considérable de la productivité du travail et du produit national brut (PNB) réel par habitant dans les pays industrialisés. Une bonne partie des variations du taux de croissance de la productivité du travail et du PNB réel par habitant parmi les 18 pays industrialisés qu'il a examinés s'explique par les niveaux respectifs de ces variables en 1960. Des niveaux initiaux peu élevés correspondent à des taux de croissance plus forts à mesure que les pays les plus pauvres acquièrent des technologies avancées. Cette convergence, conjuguée à la plus forte population des pays pauvres soulignée par les conférenciers précédents, signifie nécessairement que la part de la production et des échanges mondiaux des pays économiquement avancés continuera de baisser.

Définissant l'ouverture d'une économie comme la somme de ses exportations et importations réelles en pourcentage de son PNB réel, Helliwell est d'avis que le changement observé dans le degré d'ouverture des économies au cours de la période 1960-1985 explique une part importante de la variation de la croissance de la productivité du travail qui ne serait pas attribuable à la convergence. Une plus grande ouverture amène à un accroissement de la productivité du travail. Cependant, une plus grande ouverture n'entraîne *pas* nécessairement une augmentation du PNB réel par habitant, d'où la possibilité que l'on soit confronté à de sérieux problèmes d'adaptation et de répartition.

Helliwell fait valoir que la coopération internationale pourrait accroître les avantages découlant de la mondialisation. Les institutions permettant cette coopération devront être élargies au-delà du cadre du Groupe des Sept, sans pour autant atteindre la taille et la lourdeur des Nations Unies. Les groupes de travail et les consultations pourraient constituer un compromis raisonnable à cet égard. Les questions à long terme qu'il serait profitable d'aborder portent sur l'harmonisation internationale de la fiscalité, l'échange de renseignements et de connaissances et les problèmes environnementaux. L'examen concerté des politiques structurelles permettrait d'éviter les solutions à courte vue, de fournir un appui aux politiques impopulaires qui sont néanmoins bénéfiques pour l'économie nationale ou mondiale et de décourager l'introduction de nouveaux éléments de rigidité structurelle comme réaction défensive à la mondialisation. Les moyennes puissances comme le Canada ont eu tendance à faire preuve de modération dans leurs façons de voter à l'Organisation des Nations Unies et elles ont témoigné d'une volonté de contribuer financièrement et techniquement aux institutions internationales.

Quant aux politiques intérieures du Canada, nous devons reconnaître que les politiques de repli et les stratégies de « contre-attaque » (incluant peut-être le « protectionnisme offensif » préconisé par Paquet) sont vouées à l'échec. Seule une stratégie d'ouverture nous permettra de résister aux demandes de certaines industries qui voudraient bénéficier en permanence de mesures de protection financière et juridique. Les sommes épargnées grâce à une réduction de l'aide versée aux secteurs non rentables devraient être utilisées en vue de mettre en place un système fiscal avantageux pour les entreprises susceptibles de soutenir la concurrence internationale et un filet de sécurité qui aide les particuliers à acquérir les compétences et les connaissances nécessaires dans un monde en évolution rapide. Helliwell préfère le terme « tremplin » à celui de « filet de sécurité » pour désigner ce genre de politique sociale.

Afin de découvrir s'il existe un arbitrage entre la croissance économique et l'inflation, Helliwell a cherché à savoir si la part de la variation de la croissance de la productivité du travail et du PNB réel par habitant qui n'est pas expliquée par la convergence et le changement dans le degré d'ouverture peut être imputable à l'inflation. Il note que, durant la période 1960-1985, l'inflation a eu un effet *négatif* sur la croissance des 18 nations industrialisées à l'étude. De même, un ratio élevé des dépenses publiques au PNB a eu un effet négatif, mais non significatif. Helliwell en conclut donc provisoirement qu'à long terme, les changements institutionnels ou « structurels » sont plus susceptibles d'accroître la productivité du travail et le PNB par habitant qu'une politique de stabilisation.

Afin de créer le « sens de la collectivité » que recommande Lars Osberg dans son exposé, Helliwell juge nécessaire de suppléer aux mesures de sécurité sociale en offrant aux travailleurs la possibilité de combler les lacunes de leur éducation et de se recycler. Mais, pour y arriver, trois conditions doivent d'abord être satisfaites. Premièrement, les groupes sociaux et les particuliers doivent avoir des attentes réalistes et ne pas faire de demandes aux gouvernements qui exigent de hausser le taux d'imposition ou le niveau d'endettement. Deuxièmement, les gouvernements doivent avoir les moyens et le mandat nécessaires pour remplir leur fonction. Un partage clair des responsabilités et la séparation des assiettes et des taux d'imposition pourraient aider à réduire les conflits de répartition entre les paliers de gouvernement, ce qui permettrait de satisfaire au troisième critère, à savoir que chaque action du gouvernement soit comptabilisée clairement et que la responsabilité à cet égard soit clairement établie.

Yoshihiro Tsurumi poursuit plus loin la description de l'économie mondiale de l'an 2000. Non seulement sera-t-elle mondialisée, mais elle sera aussi « décloisonnée », c'est-à-dire que les délimitations traditionnelles entre industries s'estomperont de plus en plus. Comme d'autres conférenciers l'ont déjà mentionné, l'importance des industries de haute technologie et des services, notamment des services financiers, ira en augmentant, ce qui renforcera la valeur économique de l'information, tandis que l'importance relative de l'énergie et des matières premières continuera de décliner. Une approche proactive à la prise de décision sera de plus en plus nécessaire pour assurer le succès d'une entreprise. Tsurumi prévoit que l'économie de demain aura deux autres caractéristiques : des liens entre l'économie et la politique de plus en plus étroits (faisant ainsi écho encore une fois à un des points qui est ressorti du premier volet de la conférence) et une pénurie mondiale de capitaux d'épargne.

Tsurumi a trois recommandations à faire au gouvernement du Canada. D'abord, forcer les nouvelles industries à être concurrentielles au Canada pour commencer et à l'étranger par la suite. Deuxièmement, reconnaître les besoins du Canada au chapitre des investissements réels. De faibles taux d'inflation et un dollar canadien stable ou même en hausse permettraient d'attirer des capitaux. Comme le Canada devra remplacer ses exportations de matières premières par des produits comportant une plus grande valeur ajoutée, il faudra, pour y parvenir, investir considérablement dans l'infrastructure de commercialisation sur les marchés étrangers. Ces investissements nous coûteront moins cher si notre monnaie est forte. En troisième lieu, le Canada doit accroître ses connaissances au sujet des peuples, des cultures, des économies et des politiques des pays du bassin du Pacifique.

Concurrence et structure industrielle

La mondialisation de l'activité économique et la nécessité pour l'économie canadienne de demeurer concurrentielle exigeront des changements structurels importants au Canada. Quel seront ces changements, et le Canada sera-t-il capable de relever le défi ?

S'appuyant sur son examen de la période 1970-1985, Marcel Côté répond avec optimisme. Il énumère un certain nombre de grands chocs qui ont ébranlé l'économie canadienne dans le passé, mais auxquels, selon lui, nous avons su réagir avec succès. Ce sont :

- l'échec des Accords de Bretton Woods et les graves fluctuations du taux de change qui en ont résulté;

- la montée de la multipolarité économique et de la convergence de la productivité;

- les chocs pétroliers;
- la révolution informatique;
- la récession économique la plus sérieuse depuis les années 30; et
- les graves problèmes politiques survenus au Québec et au sein de la fédération canadienne.

Selon Côté, le Canada s'est bien adapté aux chocs qu'il a subis et sa performance économique a été plutôt respectable.

Plusieurs des facteurs qui façonneront les 15 prochaines années seront semblables à ceux qui ont marqué le passé immédiat. De l'avis de Côté, les principales forces qui agiront sur l'économie – et qui constituent toutes des prolongements d'événements passés auxquels le Canada a su s'adapter relativement bien – sont les suivantes : une cadence rapide de changement technologique, l'accroissement de la convergence de la productivité des nations industrielles et des pays nouvellement industrialisés, l'abolition progressive des barrières non tarifaires, la persistance des fluctuations monétaires, la nécessité d'aligner la réglementation des entreprises sur celle des États-Unis, la hausse des revenus réels et la restructuration concomitante des profils de consommation, ainsi que des processus décisionnels de plus en plus sophistiqués au niveau macro-économique. Toutefois, le public s'inquiète de plusieurs autres problèmes que Côté passe sous silence ou qu'il aborde très sommairement, soit la possibilité d'une autre crise du pétrole, les tensions Nord-Sud, les changements qui surviennent en Union soviétique, l'éventualité d'un autre effondrement du marché boursier, des déficits gouvernementaux persistants et les risques de catastrophes écologiques. Mais Côté est d'avis que nous serons en mesure d'y faire face.

Après avoir examiné les changements attendus dans la structure industrielle, Côté prévoit que les Canadiens demeureront de prospères « porteurs d'eau ». Le marché céréalier continuera de décliner, et il se peut que le secteur de l'extraction des métaux doive composer avec des prix réduits, tandis que les secteurs du gaz naturel, de l'électricité et de l'aluminium afficheront de bons résultats. Dans le secteur manufacturier, les changements apportés aux méthodes de production feront que les économies de diversification et la souplesse auront plus d'importance que les économies d'échelle, ce qui ouvrira de précieuses possibilités aux petites entreprises manufacturières canadiennes, en particulier si l'on conserve un régime de taux de change flottant.

Le Canada continuera d'éprouver des difficultés dans le *développement* de technologies de pointe à cause de sa tradition politique qui fait que les fonds alloués à la recherche universitaire sont répartis en fonction du nombre d'inscriptions et de critères géographiques. Cette façon de procéder ne favorise pas la création de centres d'excellence. Pour ce qui est de l'*adoption* de nouvelles technologies, nous n'accusons qu'un retard de quelques mois par rapport aux États-Unis.

Selon Côté, le Canada continuera d'être affligé par des disparités régionales. Cependant, il est important de noter que, même si la production par habitant varie entre 50 à Terre-Neuve et 120 en Colombie-Britannique et en Alberta (la moyenne nationale étant de 100), la fourchette de variation du revenu moyen disponible des ménages est beaucoup plus étroite, soit de 80 à 111. Ces chiffres témoignent du succès de la répartition effectuée par le biais du système politique canadien, qui est d'autant plus importante, de l'avis de Côté, que les efforts faits par les provinces riches en ressources pour diversifier leurs activités dans le secteur manufacturier ont peu de chance d'être couronnés de succès, et que la prospérité des régions les plus fortement urbanisées connaîtra son apogée au cours de la période allant de maintenant à l'an 2000.

Dans l'ensemble, Côté s'attend à ce que le Canada répète sa performance des années 1970 à 1985 en continuant de réduire son écart de productivité avec les États-Unis. Le libre-échange orientera l'activité économique selon un axe nord-sud et conduira à l'intégration organisationnelle entre les deux pays. L'effet bénéfique de cette réorganisation dépend de façon cruciale du dynamisme et de l'esprit d'entreprise des Canadiens ainsi que du maintien du régime de taux de change flottant.

Ken Norrie aborde l'analyse de l'exposé de Côté en le qualifiant d'« incroyablement optimiste ». Norrie prétend que nous avons éprouvé dans le passé divers problèmes que n'a pas soulevés Côté, problèmes que nous n'avons pas réussi à résoudre. Ainsi, nous observons un sérieux ralentissement de la productivité et nous ne savons toujours pas s'il s'agit d'un phénomène à court terme qui se corrigera de lui-même ou d'un problème structurel à long terme qui exigera de douloureux rajustements. Nos difficultés au niveau des politiques fédérales-provinciales sont plus importantes que ne le laisse croire Côté. Le renforcement des provinces a mené à l'érection de barrières internes qui entravent la circulation des biens et des facteurs de production. Notre marché du travail a subi d'importantes transformations : à l'époque, le premier ministre Diefenbaker a éprouvé d'énormes difficultés politiques lorsque le taux de chômage a grimpé à 7 %; de nos jours, le premier ministre Mulroney se vante que son gouvernement a réussi à réduire le taux de chômage sous les 8 %. Parallèlement est apparue

ce que Courchene appelle la « société protégée ». Comment l'économie peut-elle faire preuve de souplesse et d'adaptation lorsque d'innombrables groupes d'intérêts attendent du gouvernement qu'il les protège contre toutes les vicissitudes et les rigueurs du marché ?

En plus de ces problèmes non résolus que nous avons hérités du passé, Norrie en entrevoit de nouveaux pour l'avenir. Il croit que nous ferons peu de progrès vers une réduction multilatérale des obstacles au commerce dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). En outre, les problèmes du secteur des services en pleine croissance *sont* différents de ceux des industries qui produisent des biens traditionnels. L'expérience a montré que les taux de change ne sont pas un mécanisme correcteur aussi souple que le voudrait Côté, car ils peuvent demeurer trop élevés ou trop bas pendant de longues périodes. Norrie juge trop spécieuse la perspective de Côté qui passe rapidement sur les problèmes d'infrastructure municipale, les déficits gouvernementaux et les préoccupations écologiques. Le problème du financement des paiements de transfert à une population vieillissante et des autres programmes sociaux atteindra bientôt un point critique. Et tandis que Norrie croit qu'une stratégie industrielle explicitement interventionniste soit dommageable, il se peut que Côté en sous-estime l'attrait politique. Par conséquent, il est possible que l'on se retrouve non pas avec une, mais avec 11 stratégies interventionnistes.

Questions de répartition

Les nouveaux, et peut-être encore plus rapides, changements structurels qui devraient survenir au Canada durant les prochaines décennies entraîneront nécessairement une modification de la répartition du revenu. Lars Osberg commence son exposé sur la répartition du revenu et sur l'avenir de l'État-providence par une description sommaire des problèmes et des politiques de répartition au Canada dans les années 80 et sur la façon dont les changements sociaux, la grave récession du début de la décennie, le haut taux de chômage enregistré depuis ce temps et le déplacement de l'activité économique des industries productrices de biens vers les industries de services ont accru la tendance à l'inégalité du revenu. L'intervention massive de l'État canadien a réussi à réduire la pauvreté, en particulier chez les personnes âgées, mais on note une incidence croissante de la pauvreté chez les enfants et des disparités régionales tenaces au chapitre des revenus et des possibilités d'emploi. Dans l'ensemble, la répartition du revenu familial annuel a connu une stabilité remarquable au Canada durant la période d'après-guerre. Selon Osberg, l'État-providence au Canada s'articule autour de programmes d'« assurance sociale » qui visent principalement à redistribuer le risque ou à égaliser les flux de revenu au cours du cycle de vie, mais non à redistribuer le revenu des riches aux pauvres.

Quant à l'avenir, Osberg juge que quatre facteurs agiront principalement sur la répartition du revenu : le changement technologique, le commerce international, la structure selon l'âge de la population canadienne et la dégradation écologique.

Le changement technologique donnera un atout à ceux qui sont capables d'acquérir facilement de nouvelles compétences; cependant, 24 % des adultes canadiens sont fonctionnellement illettrés. Cela n'est pas entièrement dû au fait que les travailleurs plus âgés n'ont pas eu autant accès à l'éducation que les plus jeunes. Même parmi les derniers contingents issus de notre système d'enseignement, soit les jeunes de 18 à 24 ans, le pourcentage d'illettrés fonctionnels atteint 17 %, et nombre de ceux qui savent lire et écrire ne possèdent que des rudiments en mathématiques ou en sciences. Les coûts de l'adaptation au changement technologique retomberont de façon disproportionnée sur les gens peu instruits.

Le commerce international, et donc la concurrence internationale, se déplaceront de plus en plus des biens traditionnels vers les services, notamment les services liés à l'information. Les fournisseurs spécialisés de services aux entreprises sont fortement tributaires de la réputation et des relations d'affaires qu'ils ont bâties au fil du temps avec leurs principaux clients. Avec l'accord de libre-échange, le Canada devra accorder le même traitement aux fournisseurs de services des États-Unis que celui qu'il accorde aux fournisseurs canadiens. Il sera relativement aisé pour les grandes entreprises américaines, dont la réputation et les relations s'étendent à l'échelle mondiale, d'envahir le marché canadien. Mais à l'inverse, les entreprises canadiennes, plus petites et moins bien connues, auront de la difficulté à pénétrer le marché américain. Dans l'ensemble, les entreprises de services canadiennes seront désavantagées et pourront subir des pertes d'emplois. Ces exemples illustrent l'interdépendance des politiques nationales en matière de commerce international, d'éducation, de science, d'adaptation de la main-d'œuvre et de répartition du revenu.

Le vieillissement de la population active canadienne, conséquence de l'effondrement de la natalité qui a suivi l'explosion démographique d'après-guerre, aura également des répercussions au niveau de la répartition du revenu. Il est plus difficile pour les travailleurs âgés de réorienter leur carrière, ce qui réduit la souplesse d'adaptation de la population active. De plus, les changements technologiques et l'évolution de la structure industrielle touchent les diverses

régions différemment. La migration interrégionale peut agir comme soupape de sécurité, mais les travailleurs âgés sont, pour de bonnes raisons, moins susceptibles de se déplacer. À long terme, les questions portant sur le niveau, l'indexation et le financement des paiements de transfert aux personnes âgées, lesquelles ont une incidence sur la répartition du revenu entre les générations, constitueront une préoccupation politique de plus en plus pressante.

Il devient évident que la question de la dégradation de l'environnement constitue un problème de répartition de plus en plus important. L'effet de serre se fera plus fortement sentir dans les provinces qui ont un important secteur agricole ou forestier que dans celles où les industries de fabrication prédominent. La hausse du niveau de la mer imposera un lourd fardeau de dépenses aux provinces côtières. De plus, la prévention ou le nettoyage de la pollution réduiront la consommation de la génération actuelle, mais les générations futures souffriront si nous n'acceptons pas de faire maintenant les sacrifices nécessaires. Ainsi, toute la question de la protection de l'environnement constitue un problème de répartition du revenu entre les générations.

Pour faire face à ces problèmes, le Canada a le choix entre deux solutions politiques, l'État-providence limité et le contrat social pour employer la terminologie d'Osberg, qui traduisent chacune une philosophie sociale différente.

La solution de l'État-providence limité part du point de vue macro-économique qu'il soit moins important de combattre le chômage que l'inflation. Le chômage est considéré comme étant en partie volontaire et en partie structurel et ne peut, à long terme, être réduit par les politiques keynésiennes traditionnelles. Un niveau élevé de chômage accroît, évidemment, l'inégalité de la répartition du revenu. Il fait augmenter également la demande pour les services fournis par l'État-providence, d'où la nécessité de réorienter les programmes sociaux vers les plus démunis. Le coût de la gestion de tels programmes est peu élevé, en particulier s'ils sont universels, mais les tenants de l'État-providence limité croient que la valeur de la perte de production nationale est élevée lorsque les particuliers adaptent leurs habitudes de travail aux taux d'imposition élevés qu'exige le financement des programmes.

Si de tels coûts sociaux sont élevés et *si* notre système d'assurance sociale pouvait être remplacé par des programmes privés (ou des programmes publics fonctionnant comme des programmes privés avec financement des frais d'utilisation ou primes basées sur des calculs actuariels), la fonction d'assurance sociale assumée par l'État-providence pourrait être réduite. Il serait alors justifié de démêler les rôles d'assurance sociale et d'aide sociale, ce qui permettrait de mieux cibler l'aide versée.

Cette vision de l'État-providence repose sur une répartition claire des responsabilités, au sens défini par Helliwell dans son exposé. La Banque du Canada aurait la tâche de contrôler l'inflation avec une politique monétaire et le ministère des Finances, celle de réduire le déficit par le biais de la politique budgétaire. Des politiques microéconomiques seraient adoptées pour réduire le chômage. Les lois sur le salaire minimum et les cotisations sociales, qui sont perçues comme réduisant la demande de main-d'œuvre, seraient considérées avec peu de sympathie, tout comme les syndicats et les demandes qu'ils présentent pour que soient imposées des contraintes aux licenciements ou des indemnités obligatoires de départ. Du côté de l'offre de main-d'œuvre, une certaine aide au recyclage et à la mobilité est jugée acceptable par les tenants de l'État-providence limité. On insiste fortement sur la nécessité de réduire le facteur de dissuasion contenu implicitement dans le piège de l'aide sociale, qui fait que le taux d'imposition élevé s'appliquant au revenu supplémentaire décourage les prestataires d'aide sociale de se trouver un emploi. Les tenants de l'État-providence limité sont favorables à une taxe négative sur le revenu comme solution à la responsabilité d'aide sociale de l'État.

La seconde voie, celle du contrat social, a été adoptée en Suède, en Norvège et en Autriche. Ces pays ont réussi à combiner un taux de chômage peu élevé, une inflation modérée, une croissance de la productivité respectable, de faibles niveaux de pauvreté et peu d'inégalités. Ils ont une conception élargie de l'État-providence qui n'inclut pas seulement la redistribution du revenu entre les riches et les pauvres et sur l'ensemble du cycle de vie, mais qui comporte aussi un nombre sans cesse croissant de services publics assurés par l'État. Cette stratégie politique aide à créer un sens de la collectivité. Selon Osberg :

> Si les particuliers doivent supporter tous les coûts du changement alors qu'ils ont en fait le pouvoir de s'y opposer, il pourrait être dans leur intérêt le plus immédiat de l'entraver le plus possible. Mais si chacun n'agit qu'en fonction de ses intérêts personnels, il nuira à toute évolution profitable pour l'ensemble de la société. En offrant des avantages à pratiquement tout le monde, l'État-providence met en application un contrat social qui stipule en substance que les coûts de cette adaptation seront répartis entre tous étant donné que l'adaptation de l'économie est nécessaire pour l'ensemble de la société.

Évidemment, une telle politique repose en très grande partie sur le plein-emploi, mais l'assurance du plein-emploi s'accompagne d'une modération des demandes salariales

et de l'acceptation de mécanismes institutionnalisés de détermination des salaires pour l'ensemble du pays. Dans un tel système, les fonctions d'assurance sociale et d'aide sociale sont imbriquées si étroitement qu'elles ne peuvent être traitées de façon distincte. Il est à noter que certaines grandes sociétés comme IBM et Zaibatsu au Japon ont appliqué la notion du contrat social implicite et qu'elles en tirent des avantages. Mais même de très grandes sociétés comme la U.S. Steel peuvent ne pas être en mesure d'assumer seules la fonction d'État-providence à une époque de bouleversement technologique et organisationnel rapide.

Commentant l'exposé d'Osberg, Thomas J. Courchene souligne le fait que le Canada diffère radicalement des pays qui ont adopté la solution du contrat social. Le Canada a une population hétérogène, passablement dispersée et divisée en groupes d'intérêts relativement restreints, et il est doté d'un système fédéral. Par contre, la Suède, par exemple, a une population homogène et relativement regroupée, ses groupes d'intérêts sont plus larges (p. ex., les négociations collectives se font à l'échelle nationale) et elle constitue un État unitaire.

Étant donné la nature actuelle du Canada, Courchene préconise un système social plus orienté vers les marchés et plus décentralisé qui permettrait aux provinces d'élaborer leurs propres mesures sociales. Cependant, il reconnaît qu'un certain nombre de problèmes touchant à la répartition du revenu n'ont pas encore trouvé de solution. Ainsi, de nombreux avantages arbitraires imputables à l'inflation et les salaires extrêmement élevés des chefs d'entreprise peuvent difficilement être expliqués en fonction de la productivité globale au sein de la société, en particulier lorsque les travailleurs sont confrontés au risque du chômage ou d'une diminution de salaire en raison de changements technologiques. Qui plus est, Courchene est d'avis que nous devrons repenser entièrement le système d'éducation et garantir que l'accès à la nouvelle technologie de l'information ne sera pas limité aux riches.

Un autre problème apparu récemment est lié à la croissance du secteur gouvernemental. De plus en plus de biens privés sont fournis par l'État ou envisagés comme tels (Courchene donne les garderies en exemple). Mais, le Trésor public n'étant pas inépuisable, cette tendance a amené une privatisation croissante de ce qui était auparavant considéré comme des biens collectifs tels que la police, la recherche et la culture.

Courchene laisse également entendre que les récents développements politiques auront des effets importants et peut-être inattendus et involontaires sur nos programmes sociaux. Il mentionne à cet égard la Charte des droits et libertés et le rôle accru que celle-ci a conféré à la Cour suprême du Canada. À son avis, l'Accord du Lac Meech est un autre développement qui fournit, par le biais de programmes à coûts partagés, un moyen ingénieux de contourner les problèmes de compétence qui peuvent faire obstacle à des initiatives par ailleurs efficientes et équitables.

Discussions lors de la conférence

La discussion des thèmes du second volet a été centrée sur deux ensembles de questions. Le premier avait trait au lien entre les volets I et II, en ce sens que les questions portaient sur la mondialisation et sur le défi que ce phénomène présente pour le Canada. Un participant de l'auditoire a demandé si le Canada devait chercher à établir des liens économiques étroits avec d'autres pays, au-delà de l'entente de libre-échange conclue avec les États-Unis et de l'adhésion du Canada au groupe de Cairns au sujet des subventions agricoles discutées dans le cadre de l'*Uruguay Round* du GATT. Helliwell a exprimé une préférence pour un renforcement du commerce multilatéral. Norrie a souligné l'importance d'accroître le commerce avec les pays du pourtour du Pacifique. Tsurumi était d'accord sur ce point et a insisté particulièrement sur l'importance pour le Canada d'augmenter ses exportations de biens manufacturés.

Quant à l'avantage comparatif du Canada, tant Helliwell que Norrie jugent que les ressources naturelles demeureront des produits d'exportation importants pendant encore longtemps. Norrie a également fait remarquer que de nombreuses industries de ressources naturelles font appel aux technologies de pointe. De l'avis de Helliwell, dans une économie mondialisée, l'avantage comparatif d'un pays ne se situera pas dans des industries ou des produits particuliers mais dans des créneaux ou procédés particuliers. Tsurumi a souligné qu'habituellement les gens parlent de l'avantage comparatif d'un pays dans une industrie ou un produit particulier comme étant quelque chose d'acquis, ce qui en fait un concept statique. Une telle façon de voir n'explique pas la rapidité et l'étendue du changement économique. Selon Tsurumi, la notion d'avantage comparatif est peu utile; le Canada devrait retenir la leçon provenant des « dragons » asiatiques à l'effet que le succès économique peut être atteint à l'aide d'une politique avisée.

Selon Helliwell, la convergence pourrait signifier une réduction de la croissance de la productivité du Canada au fur et à mesure que nous approchons du niveau de productivité des États-Unis; cependant, nous devons nous rappeler que, contrairement à ce qui s'est passé durant les décennies d'après-guerre, notre objectif ne devrait plus être d'imiter la meilleure méthode américaine mais plutôt la meilleure méthode existant au *monde* dans une industrie en

particulier. Même si nous relevons le défi, la convergence signifie que notre part du PNB et des échanges mondiaux diminuera. Qui plus est, il est possible que la convergence des nations industrialisées entraîne des problèmes environnementaux qui pourraient ralentir la croissance future de la productivité dans le monde. Lesourne doute que le multilatéralisme soit réellement si important pour le Canada quand 75 % de son commerce extérieur s'effectue avec un seul pays qui, lui-même, constitue un marché immense. Par conséquent, il se peut qu'il y ait des problèmes sociaux, mais non des problèmes liés au changement structurel.

La discussion portant sur le second groupe de questions a été lancée par un participant qui déplorait qu'on n'ait pas accordé plus d'attention à la dimension humaine dans les sujets abordés au cours des volets I et II de la conférence. À cet égard, il faut préciser que Helliwell, Tsurumi, Osberg et Courchene ont tous souligné la nécessité d'éduquer et de former la main-d'œuvre canadienne. Tsurumi était aussi d'avis que nous pourrions tirer profit de l'exemple japonais et du confucianisme, lequel considère les personnes comme la ressource renouvelable la plus importante. Il a condamné ce qu'il a appelé la « mentalité de la bombe à neutron » qui a cours en Amérique du Nord où l'on attache une plus grande valeur à la brique et aux machines qu'aux êtres humains. Un tel point de vue est autodestructeur, car les travailleurs doivent jouir de la sécurité d'emploi si l'on veut qu'ils soient réceptifs au changement technologique. Un participant de l'auditoire a soutenu qu'il est très bien d'avoir un filet de sécurité, mais que l'objet de certaines demandes est plutôt d'obtenir une couverture sécurisante et peut-être même une sucette en plus ! Ce à quoi Osberg a répondu que nous ne pouvons exiger des travailleurs qu'ils soient mobiles si on ne peut leur garantir un plein-emploi raisonnable. En outre, ce sont les jeunes qui sont les plus mobiles, et nous ne pouvons nous attendre à ce que les travailleurs âgés de plus de 45 ans aient la même mobilité. De fait, Helliwell déplore que notre système soit devenu un filet de sécurité pour les entreprises plutôt que pour les personnes.

Ainsi la discussion du second volet a mené tout naturellement au sujet du volet suivant, intitulé « Le développement de l'emploi et des ressources humaines ».

Malgré le grand éventail de points de vue exprimés, il est possible de discerner quelques points sur lesquels un consensus général s'est formé. Le premier est qu'il est nécessaire d'adopter une attitude résolument compétitive et tournée vers les marchés extérieurs pour faire face aux forces de la mondialisation. Deuxièmement, il est primordial de mettre l'accent sur le progrès technologique et sur les activités faisant appels aux connaissances. Troisièmement, les nouvelles industries et technologies qui surgiront à la faveur du processus de mutation économique exigeront d'importants ajustements non seulement au chapitre de la production mais aussi de la répartition du revenu. Quatrièmement, et ce point est étroitement lié au précédent, la réalisation complète de ce nouveau potentiel nécessitera une coopération étroite entre les principaux acteurs de la scène économique, cette coopération dépendant à son tour de la perception que les bénéfices et les coûts de l'adaptation sont équitablement partagés. Enfin, l'intelligence et les compétences seront les ingrédients essentiels du succès. Le développement des ressources humaines, qui constitue le sujet du prochain volet, sera une préoccupation politique majeure au cours des années 2000.

4 La mondialisation et l'économie nationale

Par John F. Helliwell[1]

On entend par mondialisation une évolution qui fait que l'étendue et les conséquences des actes posés par les humains sont de moins en moins confinées à l'espace régional ou national. Le rythme de la mondialisation est déterminé principalement par le progrès technologique dans les domaines des communications et des transports. Il s'est accéléré avec les progrès de l'éducation et la hausse des revenus à l'échelle mondiale, et les disparités énormes qui subsistent entre les pays sur le plan du revenu, des compétences et de la dotation en ressources constituent d'importants facteurs de stimulation économique.

La mondialisation de l'activité économique a de profondes répercussions sur le potentiel et la performance des économies; elle donne naissance à de nouveaux besoins en matière de coopération internationale et de politique économique nationale et délimite les nouvelles orientations que celle-ci peut prendre. L'analyse de la performance économique d'un pays, tout comme celle du commerce extérieur, n'a pas encore permis d'intégrer complètement les effets de la mondialisation; pas plus d'ailleurs que les politiques nationales ou la coopération internationale, puisque de nombreux pays ont adopté des mesures (allant de la protection tarifaire sous diverses formes à l'aide versée aux industries en difficulté) qui semblent destinées à protéger leurs citoyens et leurs industries contre le changement. Ces mesures peuvent sembler avantageuses à court terme, mais je me propose de montrer qu'à long terme les citoyens du pays seront obligés d'en supporter les coûts sans en retirer les mêmes avantages sous la forme d'emplois et de revenus plus élevés que ceux qui peuvent découler des possibilités engendrées par l'évolution rapide des marchés mondiaux.

Je vais d'abord décrire quelques caractéristiques importantes et conséquences apparentes de la mondialisation, pour ensuite énumérer certaines possibilités et certains pièges que peuvent vraisemblablement présenter la coopération internationale et la politique canadienne dans une perspective à plus long terme.

Les conséquences de la mondialisation

Des composantes provenant d'un peu partout : la dispersion de la production

De nombreux produits sont déjà caractérisés par une dispersion mondiale de leurs sources et de leurs marchés, et cette tendance devrait sûrement se poursuivre au cours du siècle prochain. En matière de commerce extérieur, la théorie et les politiques ont surtout été axées sur l'analyse de la production et de la vente de produits nationaux sur les marchés mondiaux, mais il est probable qu'à l'avenir les décisions dans ce domaine toucheront de plus en plus à la répartition des fonctions de conception, de production et d'assemblage de produits dont les composantes sont fabriquées dans différents pays. Ainsi, Hirohiko Okumura (dans un exposé inédit présenté à un séminaire de l'Agence de planification économique du Japon, tenu en mars 1988) signale que quelques-uns des changements les plus importants qu'on observera dans la balance des opérations courantes du Japon seront probablement attribuables non pas aux importations japonaises de produits américains courants, mais à l'établissement, à l'extérieur du Japon, d'usines de fabrication de biens « japonais » destinés au marché japonais et aux marchés mondiaux. Selon Okumura, les fabricants japonais d'automobiles prévoient que leurs activités de fabrication à l'étranger passeront de 15 % de leur production totale en 1984 à 30 % en l'an 2000. Dans le cas des biens de consommation électroniques, les entreprises japonaises prévoient que la part de leur production totale qui se déroulera à l'étranger passera de 22 % en 1985 à 50 % en l'an 2000. La production de biens électroniques est surtout concentrée dans les pays nouvellement industrialisés de l'Asie, tandis que la fabrication des automobiles est plus dispersée.

Vers une mondialisation des services ?

La plupart des analyses portant sur la production et les échanges extérieurs mettent l'accent sur les biens; or, une part croissante des dépenses finales est consacrée aux services qui ne sont habituellement pas associés au commerce international. Pourtant, les services aussi se mondialisent. Ainsi, bien qu'on n'en mesure pas encore très bien les conséquences, le marché financier international, avec ses écrans qui ne s'éteignent jamais, est déjà une réalité. Les services de transport et de communications, qui ont tant contribué à la mondialisation d'autres activités, se mondialisent inévitablement eux aussi, souvent même en dépit de stratégies nationales visant à renverser cette tendance[2]. Dans l'intervalle, la recherche des origines, de l'histoire, du soleil, de la neige ou de la vague parfaite a pris un caractère mondial, et si elle reste limitée par les ressources financières, elle l'est rarement par les frontières.

Parmi les autres dépenses consacrées aux services, celles qui sont liées au logement, aux soins médicaux et à l'éducation sont en grande partie d'ordre national, alors que les universités, les publications techniques et les patients qui reçoivent des greffes d'organes participent tous à des marchés mondiaux, même si l'aide financière qu'ils reçoivent est surtout d'origine régionale ou nationale. Les tendances observées dans l'enseignement par George Psacharopoulos (voir le chapitre 9) – accroissement plus généralisé de la demande de services d'éducation à tous les niveaux, intensification du problème du financement de ce secteur et resserrement des liens entre technologie et enseignement – s'ajouteront probablement à la baisse des coûts de transport, et surtout des communications, et provoqueront la mondialisation de l'éducation elle-même. Les étudiants rechercheront, en nombre beaucoup plus grand et plus fréquemment durant leur carrière, des compétences nouvelles et de nouveaux programmes d'études. Les satellites serviront de plus en plus à transmettre des connaissances et la formation à des centaines de millions de personnes encore analphabètes, tout en continuant à permettre que se poursuivent les recherches complexes portant sur l'application de connaissances spécialisées qui pourront se dérouler avec la même facilité partout dans le monde[3].

Le phénomène de convergence : faits et conséquences

La mondialisation et les disparités internationales de revenu qui subsistent entraîneront vraisemblablement une convergence accrue des taux de croissance des pays et, en bout de ligne, un certain rapprochement des niveaux de revenu réel par habitant, lorsque les pays pauvres se familiariseront avec les moyens qui leur permettraient d'accroître leurs revenus et leur productivité, et qu'ils exploiteront ces possibilités[4]. D'après les statistiques comparatives sur l'éducation présentées par Psacharopoulos (voir le chapitre 9), il est très clair que les taux croissants d'alphabétisation ont beaucoup contribué au rattrapage qui s'est opéré jusqu'à maintenant, et que les écarts qui subsistent sur le plan des niveaux de scolarité présentent un important potentiel de convergence future[5].

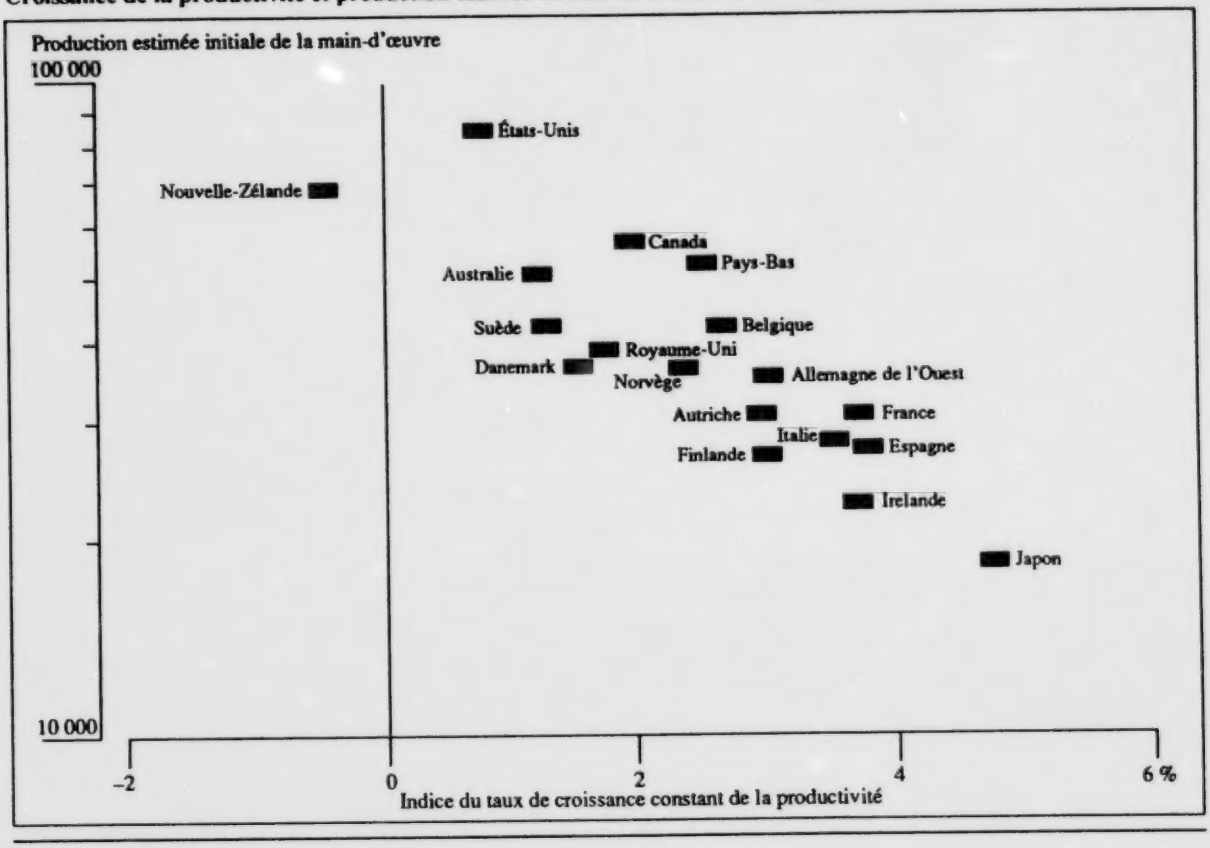
Si les niveaux de revenu continuent de converger, il y a lieu de supposer que les pays industrialisés qui sont actuellement riches verront diminuer, avec le temps, leur part de la production mondiale et des échanges internationaux. Cette hypothèse serait juste même si la répartition de la population mondiale demeurait inchangée, puisque les données à l'appui de cette convergence portent sur le revenu par habitant. Le phénomène est encore plus accentué lorsque l'évolution de la répartition de la population mondiale est prise en considération. Comme le signale Jacques Lesourne (voir le chapitre 3), les tendances démographiques sont telles que la part de l'Amérique du Nord, de l'Europe de l'Ouest et du Japon dans la population mondiale diminuera sans doute du tiers, tombant de 18 à 11 % au cours des 35 prochaines années.

Pour évaluer les avantages et les coûts de la mondialisation pour un pays, et définir les politiques à mettre en œuvre afin d'en accélérer ou d'en freiner le rythme, il est utile d'examiner les données disponibles sur le rapport entre l'ouverture sur l'extérieur et la croissance économique. Une étude récente des taux de croissance relative du revenu et de la productivité dans les pays du Groupe des Sept et dans 11 économies industrielles de taille plus restreinte, au cours de la période allant de 1960 à 1985, visait à déterminer s'il y avait une forte convergence des économies et si la croissance de la productivité était liée à l'ouverture de l'économie au commerce extérieur[6]. Les résultats obtenus révèlent non seulement qu'il y a une importante convergence internationale des taux de croissance du revenu et de la productivité par habitant, mais aussi que les pays qui ont le plus ouvert leur économie[7] au cours des 25 dernières années sont ceux qui ont enregistré les taux les plus élevés de croissance de la productivité et qui affichaient des niveaux de productivité élevés à long terme comparativement aux pays qui ont abandonné plus lentement le protectionnisme[8]. Le graphique 4-1 montre le taux de croissance moyen de la productivité dans 18 pays industrialisés, entre 1960 et 1985, par rapport au niveau de la productivité en 1960. La relation négative qui sous-tend l'hypothèse de convergence ressort ici très clairement. Comme le fait voir l'équation 4.1 de l'appendice A, l'hypothèse de convergence semble expliquer les trois quarts de la variation des taux de croissance moyens de la productivité de ces pays. Les Pays-Bas (où la croissance de la productivité a été plus forte que prévu) et la Nouvelle-Zélande (où la croissance observée de la productivité a été inférieure au taux prévu, probablement à cause de l'effet défavorable de la concurrence extérieure sur la production de moutons et de beurre) sont les deux seuls pays dont les taux de croissance de la productivité se sont écartés de près de 1 % de ceux que prévoyait l'équation. La relation laisse entendre qu'un pays dont le niveau de productivité était inférieur de 10 % à celui d'un autre pays a enregistré une croissance annuelle moyenne de la productivité supérieure de 0,3 %. Selon l'hypothèse de convergence, cet écart entre les taux de croissance disparaîtra progressivement, comme le montre le modèle d'analyse dynamique de Helliwell et Chung [1988].

Selon les données du graphique 4-2 (et l'équation 4.2 de l'appendice A), il existe un rapport de convergence semblable entre la croissance moyenne et les niveaux initiaux

Graphique 4-1

Croissance de la productivité et production estimée initiale de la main-d'œuvre, 1960-1985



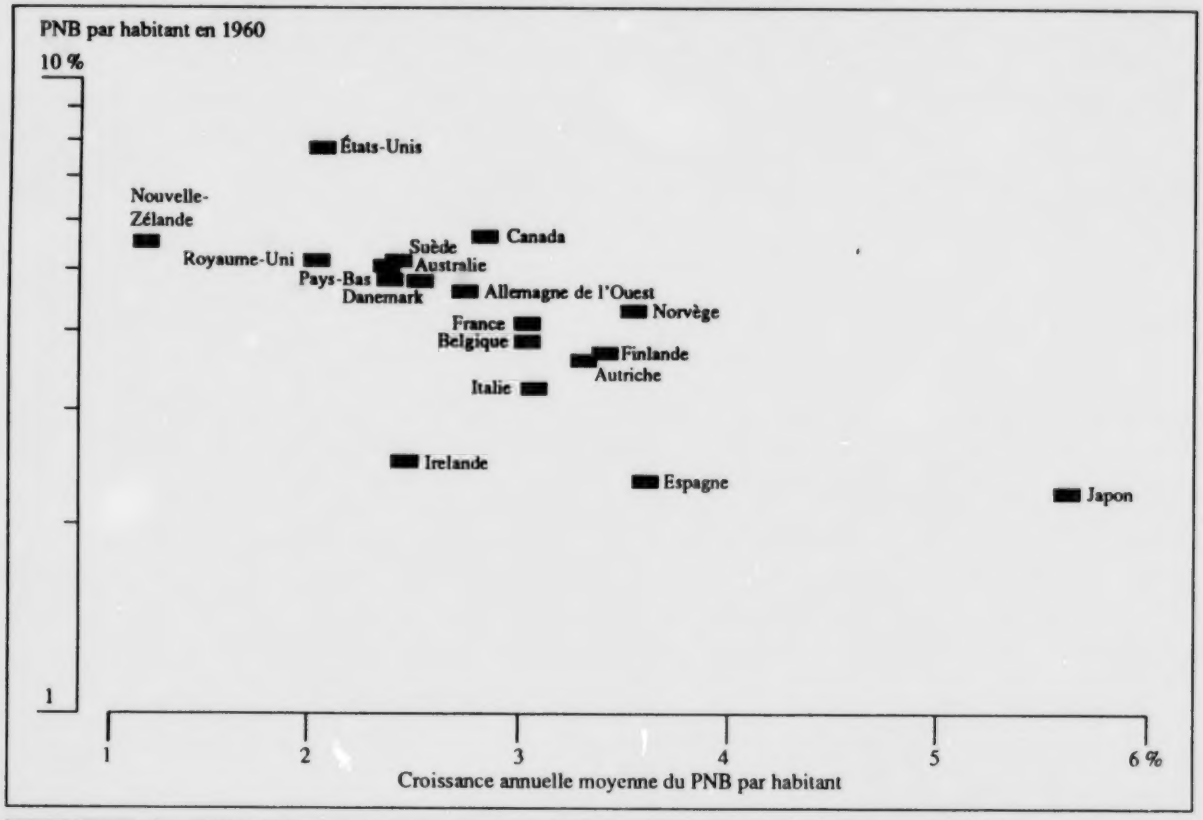
du produit national brut (PNB) réel par habitant, mais il est plus faible. La croissance du PNB par habitant au Japon dépasse de 1,5 % la valeur que l'on obtient dans le modèle de convergence simple, tandis qu'en Irlande et en Nouvelle-Zélande, le taux de croissance est inférieur à celui que prédit le modèle. Les données du graphique 4-1 montrent toutefois que la croissance de la productivité au Japon dépasse à peine le taux obtenu dans l'hypothèse de convergence. Ainsi, au graphique 4-2, l'excédent de croissance du PNB par habitant au Japon est principalement attribuable au fait que le taux d'investissement dans ce pays et, par conséquent, le taux de croissance de son stock de capital, surpassent nettement ceux des autres pays.

Une proportion faible mais statistiquement significative des écarts qui demeurent entre les pays sur le plan de la croissance de la productivité est attribuable aux différents degrés d'ouverture des économies, comme on peut le voir au graphique 4-3 et, plus en détail, à l'appendice A. Les pays qui se sont efforcés le plus d'ouvrir leurs frontières au commerce extérieur ont enregistré les taux de croissance de la productivité les plus élevés, probablement parce que les transferts de technologie, qui constituent le fondement du processus de convergence, sont facilités par les échanges extérieurs ou par une politique d'ouverture à la concurrence étrangère qui favorise l'expansion du commerce.

Les données du graphique 4-4 montrent que les effets d'une variation du degré d'ouverture de l'économie n'expliquent aucunement les écarts qui persistent entre les pays du point de vue du taux de croissance du PNB réel. Les raisons à l'origine des écarts entre les graphiques 4-3 et 4-4 ressortent des corrélations présentées au tableau 4-1. Dans Helliwell et collab. [1986], il est démontré que la croissance du PNB par habitant peut se décomposer en croissance de la production par employé (ajustée pour tenir compte des changements dans les intrants de capital, tel qu'expliqué à l'appendice A), en variation dans le coefficient de capital de la production, en variation dans la part de la production servant à défrayer le coût des facteurs

Graphique 4-2

Croissance moyenne et niveaux initiaux du PNB réel par habitant, 1960-1985



détenus à l'étranger, en changement dans la structure démographique[9], en changement dans le taux d'activité et en changement dans le ratio de l'emploi à la population active. Le tableau 4-1 fait voir les corrélations entre les changements dans le degré d'ouverture et chacun de ces éléments, exprimées sous forme de ratio, de manière à montrer pourquoi la corrélation entre les changements dans le degré d'ouverture et la croissance de la productivité du travail (telle qu'elle apparaît au graphique 4-3) est beaucoup plus forte que celle qui existe entre le degré d'ouverture et la croissance du revenu réel par habitant (présentée au graphique 4-4). La structure démographique, les changements dans les taux d'emploi et tout particulièrement les changements dans la participation à la population active sont tous des éléments d'explication. Par conséquent, les pays qui ont accru le plus rapidement leur part du commerce au cours de la période 1960-1985 ont eu tendance à enregistrer des hausses moins fortes des taux d'emploi et des taux d'activité. Les données relatives à chacun des pays montrent que ces effets semblent s'être manifestés principalement dans trois pays de la Communauté économique européenne (la France, l'Espagne et l'Irlande) qui avaient un niveau d'emploi agricole particulièrement élevé au début de la période, qui sont devenus beaucoup plus ouverts au commerce extérieur au cours des 25 années suivantes et qui ont enregistré des baisses substantielles de l'emploi et des taux d'activité.

Les écarts entre les graphiques 4-3 et 4-4 laissent penser que l'incidence positive que semble avoir le degré d'ouverture sur le taux de croissance potentiel de la productivité pourrait soulever d'importants problèmes d'ajustement et de redistribution. Les données comparatives sur la croissance, et en particulier sur le rôle des changements qui surviennent au niveau de la mondialisation, font toujours l'objet de recherches visant à faire davantage de lumière sur les résultats qui ressortent des deux graphiques et du tableau 4-1. Ceci étant dit, nous aborderons, plus loin dans le présent document, certaines des questions qui pourraient se poser au plan des politiques nationales.

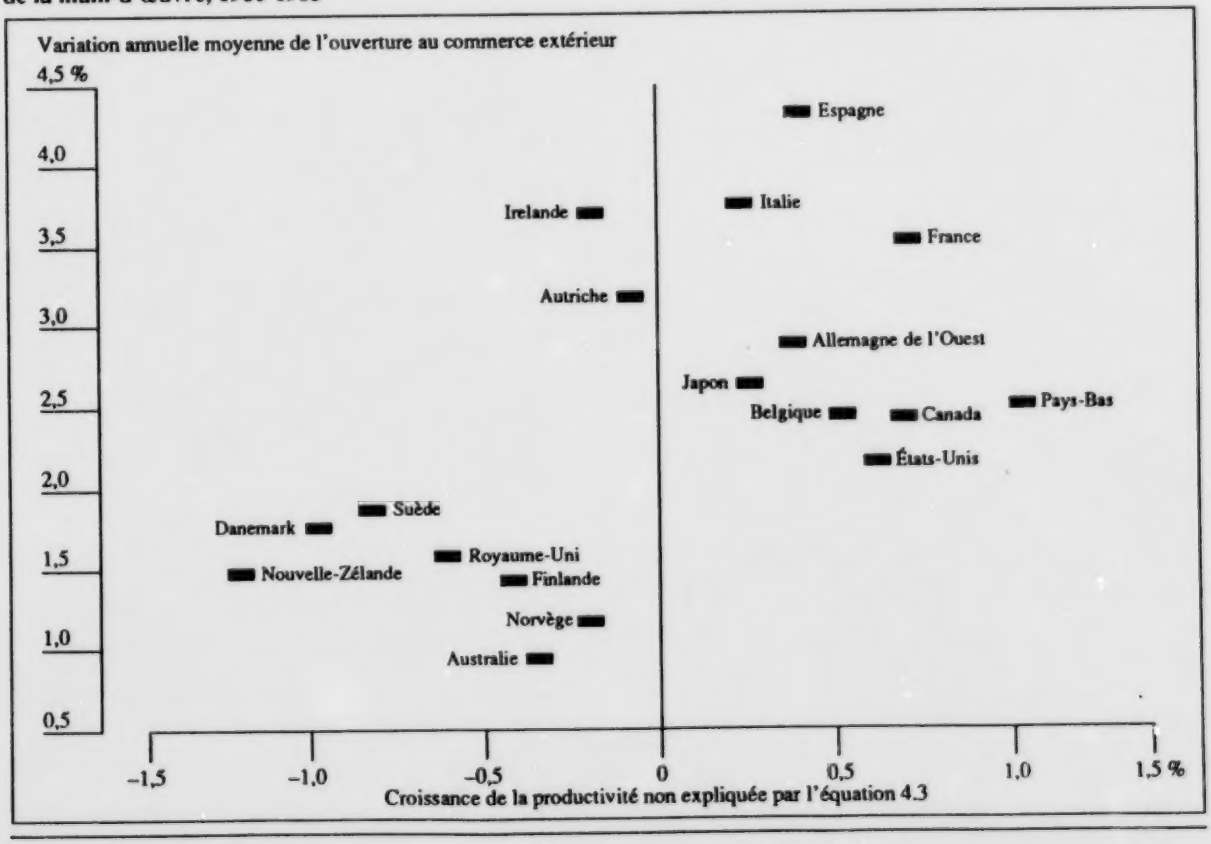
La mondialisation et les économies d'échelle

Pour certains, la mondialisation est une conséquence des économies d'échelle; elle constitue donc par définition une menace pour les petites entreprises et les petits pays, et elle serait par contre favorable à ceux qui sont déjà bien établis. Mais il est peut-être plus juste de considérer la puce électronique et le satellite comme des moyens de diversifier la production à peu de frais, en permettant de réduire les avantages financiers des longues séries de production et de rendre plus facile le fractionnement des processus de production, afin d'en arriver à une normalisation (comme ce fut le cas pour la puce de mémoire d'ordinateur) de certains composants et, parallèlement, à une plus grande diversification des produits finaux. L'instabilité et l'incertitude peuvent aussi avantager les petites entreprises dont la souplesse compensera le manque de ressources financières. Même si les grandes entreprises conservent leur prédominance, il est de plus en plus probable qu'elles étendront leurs opérations à l'échelle mondiale et installeront leurs usines de production dans un plus grand nombre de pays pour profiter des différences entre les pays au plan des coûts.

Il se peut que les avantages dont bénéficient les grandes entreprises par rapport aux petites tiennent enfin beaucoup plus à la commercialisation et aux ressources financières qu'à l'aménagement et à la taille des usines. Même à cet égard, il semblerait – surtout dans le cas des appareils informatiques – que les produits sans nom puissent très bien concurrencer les produits de marque commercialisés à grands frais. Ainsi, un organisme de protection des consommateurs du Royaume-Uni a récemment eu à trancher une affaire intéressante concernant un important détaillant qui vendait avec succès sa propre marque d'appareils électroniques, portant le nom « Matsui », accompagné d'un soleil levant et du slogan « la technologie japonaise à son meilleur ». Il s'agissait de produits composés de pièces

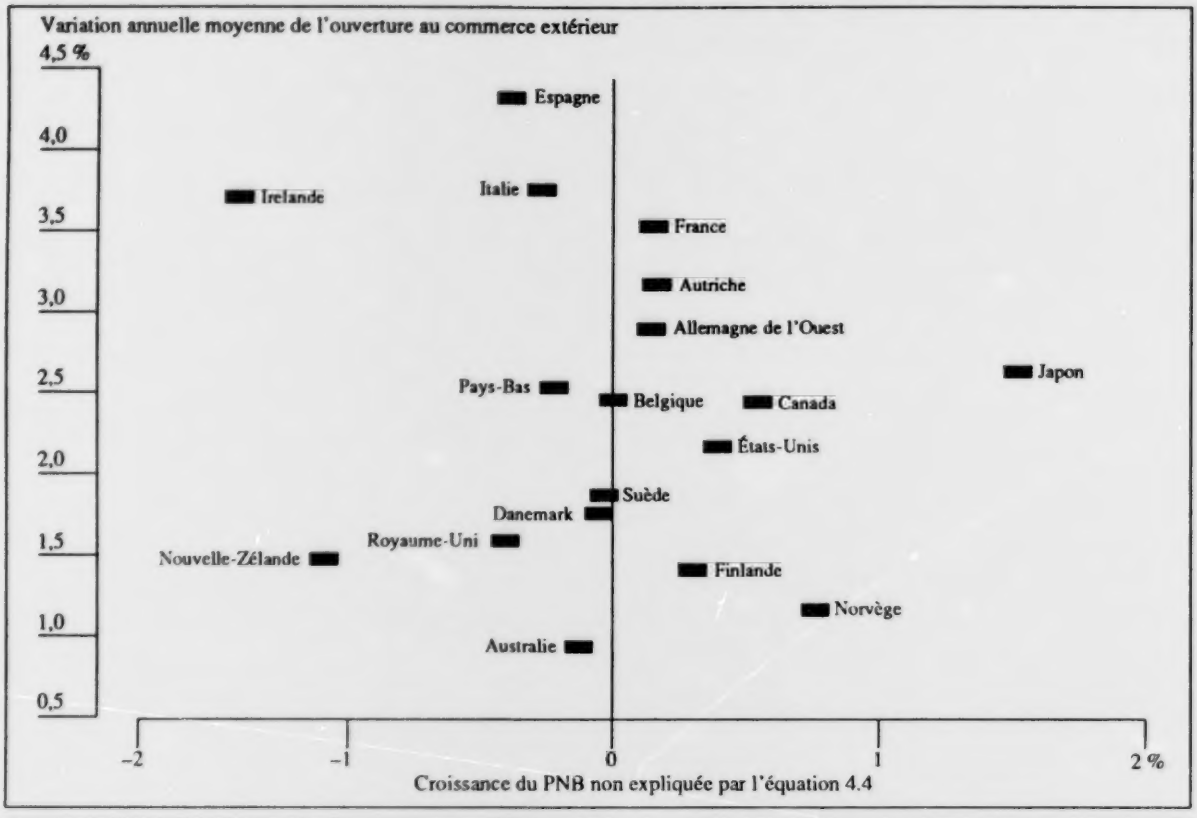
Graphique 4-3

Variation de l'ouverture au commerce extérieur et croissance de l'indice de productivité de la main-d'œuvre, 1960-1985



Graphique 4-4

Variation de l'ouverture au commerce extérieur et croissance du PNB réel par habitant, 1960-1985



provenant de Taiwan, de Malaisie, de Corée du Sud, de Yougoslavie et du Royaume-Uni, mais n'ayant aucun élément japonais autre que l'étiquette et le slogan. Le tribunal a décidé que le détaillant pouvait continuer d'utiliser un nom à consonnance japonaise mais devait supprimer le slogan. Comme les produits de cette marque ont continué de bien se vendre, il y a lieu de croire que la mondialisation a effectivement réduit les obstacles à l'entrée auxquels se heurtent les fabricants et vendeurs de produits électroniques et d'autres produits de marque.

Bien qu'il soit souvent question de gagnants et de perdants, il importe de dire que la mondialisation comporte, par définition, des possibilités et des risques pour tous. Réussiront en effet les pays, comme les particuliers et les entreprises, qui sont suffisamment souples pour s'adapter au changement et y voir une possibilité plutôt qu'une menace.

Les plus grands dangers découlent probablement des stratégies nationales défensives qui servent à protéger les activités en déclin ou à subventionner les nouvelles activités; ce ne sont là que des tentatives – vouées à l'échec – de concurrencer des activités comparables subventionnées dans d'autres pays. Ces stratégies menacent non seulement le système international, mais aussi l'économie de chaque pays qui les adopte.

L'exemple du Japon

Parmi les pays industrialisés, le Japon présente le meilleur exemple d'un pays qui a accepté et exploité, de façon globale, les possibilités offertes par la mondialisation. Dans ce pays, le « vide » créé par l'exode de l'industrie lourde japonaise – par suite de fortes perturbations attribuables à divers facteurs, dont les hausses du prix du pétrole et la valeur élevée du yen – a parfois été la cause de vives inquiétudes et même de privations, mais la sagesse de cette stratégie d'adaptation n'a jamais été mise en doute. En permettant éventuellement au Japon de continuer à soutenir la concurrence malgré les appréciations successives du yen, par la relocalisation et le perfectionnement continuels de la

Tableau 4-1

Décomposition des changements dans le revenu réel par habitant pour les pays industrialisés[1], 1960-1985

	RGNPCAP	*LPROD*	*KIN*	*EMLF*	*LFNPOP*	*NPOPPOP*	*FOREIGN*	*DOPEN*
Japon	5,60050	5,19700	0,34961	–0,03703	–0,17805	0,26050	0,03093	2,67154
Espagne	3,59423	3,98280	0,83519	–0,87318	–0,37410	0,06211	–0,04767	4,34632
Norvège	3,52995	2,46521	0,19540	–0,04947	0,73654	0,06902	–0,03738	1,19324
Finlande	3,38325	2,90854	0,48399	–0,13861	–0,02057	0,35606	–0,07381	1,43702
Autriche	3,28241	2,62687	0,99386	–0,07078	–0,28730	0,10811	–0,01283	3,20606
Italie	3,04146	3,56219	0,11459	–0,19504	–0,43749	0,11088	–0,03282	3,77258
France	3,02113	3,56574	–0,14456	–0,38440	–0,26500	0,23794	–0,04001	3,55854
Belgique	3,01421	2,36953	0,78380	–0,38441	0,16777	0,16998	–0,03801	2,48661
Canada	2,79945	1,90865	0,01446	–0,17877	0,63476	0,59415	–0,10994	2,47052
Allemagne de l'Ouest	2,72118	2,86520	0,43868	–0,30579	–0,30125	0,12773	0,02448	2,92103
Danemark	2,50471	1,80886	0,45464	–0,22308	0,51583	0,14079	–0,17387	1,77430
Irlande	2,44283	3,52649	0,33025	–0,53345	–0,36700	0,08108	–0,48884	3,71193
Suède	2,39112	1,44229	0,66504	–0,04867	0,39443	–0,07970	–0,11288	1,88420
Pays-Bas	2,35223	2,21616	0,75515	–0,51017	–0,11843	0,46384	–0,02795	2,54917
Australie	2,33501	1,32678	0,74734	–0,28874	0,24569	0,37339	–0,08071	0,95903
États-Unis	2,02945	1,12320	0,13750	–0,07499	0,43471	0,42546	–0,02943	2,18948
Royaume-Uni	2,00048	1,72951	0,36196	–0,44173	0,12578	0,04291	0,07232	1,59961
Suisse	1,95283	1,24063	0,76586	–0,03941	–0,22334	0,13641	0,13338	2,60937
Nouvelle-Zélande	1,19354	–0,39402	1,32226	–0,16203	0,15566	0,42759	–0,14950	1,49011

Matrice de corrélation des variables :

RGNPCAP	1,0000							
LPROD	0,85381	1,0000						
KIN	–0,28007	–0,41666	1,0000					
EMLF	0,55792E-01	–0,29012	–0,83979E-01	1,0000				
LFNPOP	–0,20613	–0,54048	–0,14054	0,40002	1,0000			
NPOPPOP	–0,13267	–0,27106	–0,45549E-01	0,11285	0,24777	1,0000		
FOREIGN	0,17251	–0,18773E-01	0,35959E-01	0,24601	–0,52319E-01	–0,50649E-02	1,0000	
DOPEN	0,28247	0,62602	–0,16392	–0,49143	–0,74135	–0,24870	–0,11104	1,0000

Statistiques descriptives :	N	Moyenne	Écart-type	Variance	Minimum	Maximum
RGNPCAP	19	2,7995	0,91496	0,83715	1,1935	5,6005
LPROD	19	2,3932	1,2641	1,5979	–0,39402	5,1970
KIN	19	0,50553	0,36795	0,13539	–0,14456	1,3223
EMLF	19	–0,25999	0,22037	0,48565E-01	–0,87318	–0,37029E-01
LFNPOP	19	0,44139E-01	0,36917	0,13629	–0,43749	0,73654
NPOPPOP	19	0,21623	0,17723	0,31410E-01	–0,79696E-01	0,59415
FOREIGN	19	–0,62872E-01	0,12636	0,15968E-01	–0,48884	0,13338
DOPEN	19	2,4648	0,95335	0,90887	0,95903	4,3463

1 Les ratios sont définis comme étant les moyennes annuelles, 1960-85.
RGNCAP = *(YGNP/PGDP)/NPOPT.*
LPROD = mesure de la productivité du travail = *LNELF.*
KIN = coefficient de capital = *LOG (Q/N) – LNELF.*
EMLF = *N/LF.*
LFNPOP = *LF/NPOP.*
NPOPPOP = *NPOP/NPOPT.*
FOREIGN = *(XID – MIY)/PGDP.*
DOPEN = *(X + M)/GNP.*

production en vue de réduire les coûts et d'améliorer les produits, cette stratégie a même suscité l'étonnement de nombreux spécialistes japonais.

Il est possible que la grande réussite du Japon par rapport aux autres pays tienne au fait que la nécessité et les avantages de la mondialisation y aient été si évidents. Pendant que les pays de la Communauté économique européenne s'ouvraient mutuellement leurs frontières et retiraient les avantages indéniables de ce libre-échange, ils se trouvaient souvent à cimenter leur unité en limitant leur ouverture sur le reste du monde. Par contre, le Japon – l'un

des grands pays industrialisés qui n'était pas membre d'un bloc commercial – se tournait vers tous les pays du monde et constatait, comme il était prévisible, que le commerce extérieur peut engendrer les plus grands avantages lorsqu'il s'exerce entre des pays qui sont caractérisés par d'importants écarts en matière de revenus et de ressources.

L'Europe et l'Amérique du Nord représentent chacune environ 5 % de la population mondiale, tandis que la part de l'Asie du Sud-Est dépasse 50 % et le Japon devient rapidement le centre de cette zone en plein essor. Le Japon, qui compte 5 % de la population de l'Asie et fournit 50 % de son PNB, enregistre donc un revenu réel 10 fois plus grand que celui de l'ensemble de ce continent; il aurait pu se sentir menacé par la concurrence des pays à faibles salaires. Mais parce qu'il a choisi de considérer ces écarts comme avantageux plutôt que menaçants, le Japon a pu tirer parti d'un yen fort sous la forme de revenus réels tout en conservant un taux de croissance enviable de la production intérieure et de l'emploi.

Une politique nationale qui tiendrait compte de la mondialisation inévitable de l'activité économique et chercherait à exploiter cette tendance permettrait de supprimer, ne serait-ce que progressivement, quelques-uns des programmes nationaux et régionaux qui entraînent le plus de gaspillage et qui ont été conçus dans le vain espoir que le pays – surtout un pays à économie relativement petite et ouverte comme le Canada – peut réagir à l'évolution de l'économie mondiale par une stratégie de défense ou de rétorsion.

Les conséquences au plan des stratégies internationales

Par quels moyens peut-on accroître la coopération internationale en vue d'exploiter et de favoriser les possibilités offertes par une plus grande mondialisation ? Trois aspects importants sont à retenir.

En ce qui concerne la coopération économique internationale et notamment les sommets des sept plus grandes puissances économiques, il importe de chercher des moyens d'élargir l'éventail des intérêts représentés et de leur conférer un caractère plus mondial.

Pour l'avenir, il faudrait veiller à rendre plus représentatives les institutions vouées à la coopération économique internationale tout en évitant qu'elles atteignent la taille encombrante de l'Organisation des Nations Unies. Il pourrait être efficace, par exemple, de recourir à des groupes de travail et de consultation pour veiller à ce que les accords conclus entre les grands pays soient de nature à pouvoir être uniformément appliqués dans un monde où une part de plus en plus grande de la croissance et du commerce extérieur proviendra d'autres pays que les parties contractantes.

Pour ce qui est des domaines visés par la coopération, il serait peut-être utile de définir ceux qui sont susceptibles de présenter un intérêt à long terme plutôt qu'à court terme. Ce serait le cas, par exemple, de l'harmonisation internationale des régimes fiscaux, qui n'a pas été abordée dans le cadre de la récente vague de réformes fiscales entreprises dans différents pays et dont l'urgence se fait de plus en plus sentir en raison de la mondialisation accrue du capital et d'autres facteurs[10].

Un deuxième domaine de coopération possible serait l'échange d'information et de connaissances, afin de permettre une plus grande familiarisation avec les structures sociales, politiques et économiques des autres pays et de concourir à une meilleure convergence de vues sur les effets que les programmes d'un pays peuvent avoir à l'extérieur.

La coopération serait aussi possible en matière d'environnement, qui est de plus en plus menacé par la croissance économique qui se propage du quart riche vers les trois quarts pauvres de la population mondiale. D'après des estimations de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement [1988], la consommation actuelle d'énergie dans le monde serait quintuplée si les niveaux de consommation des pays en développement rejoignaient ceux des pays industrialisés en 2025, avec les conséquences intolérables que cela suppose pour l'environnement. La coopération doit exister tant à l'étape de l'analyse qu'à celle de l'exécution, parce que les causes et l'étendue de la détérioration de l'environnement sont difficiles à prévoir et à contrôler, d'autant plus que les activités d'un pays peuvent se répercuter sur l'environnement des pays voisins et du reste de la planète.

Les trois domaines donnés en exemple ne sont certainement pas dissociés, puisque la connaissance des problèmes, de l'histoire et de la culture des autres nations est un premier pas vers la sensibilisation aux effets internationaux de programmes nationaux et qu'elle favorise la négociation de stratégies coordonnées à l'échelle internationale. En particulier, d'après Summers [1988, p. 114-115] et d'autres auteurs, quelques-unes des voies de coopération les plus prometteuses en matière de préservation de l'environnement reposent sur l'harmonisation des impôts, comme les taxes prélevées pour la lutte contre les polluants atmosphériques, ou sur leur mondialisation, comme les taxes et les règlements imposés à l'exploitation des gisements marins profonds.

Enfin, il y a lieu de croire que les programmes structurels, dont ceux qui touchent l'environnement, sont et devraient

être un aspect de plus en plus important des négociations internationales et ce, pour trois raisons :

1 afin d'éviter l'adoption de programmes caractérisés par une attitude de « chacun pour soi »;

2 en vue de fournir un appui réciproque aux programmes nationaux qui seraient bénéfiques tant pour l'économie du pays que pour l'économie mondiale, mais qui se révèlent difficiles à adopter; et

3 parce que des rigidités structurelles continuent d'être introduites en réaction défensive au progrès de la mondialisation. Par conséquent, les négociations portant sur les limites à imposer à ces programmes sont de plus en plus étroitement associées aux discussions générales sur les relations économiques internationales.

Les politiques structurelles et l'orientation à moyen terme sont maintenant des éléments courants des communiqués diffusés à l'issue des réunions des ministres de l'OCDE et des sommets du Groupe des Sept. Cela doit être vu non pas comme un moyen de masquer l'absence de progrès concernant des préoccupations plus immédiates, mais plutôt comme une évolution souhaitable et inévitable des préoccupations nationales et internationales. Elle est souhaitable parce qu'il devient de plus en plus nécessaire de définir et d'améliorer les règles du jeu internationales et parce que des avantages tangibles en découlent. Elle est inévitable parce que la mondialisation entraîne des rigidités structurelles sous la forme de politiques visant à mettre l'économie nationale à l'abri du changement, et parce qu'elle suppose nécessairement des améliorations structurelles pour que l'économie nationale et l'économie mondiale demeurent assez souples et ouvertes pour réagir aux tendances qui se manifestent sur le marché international et en retirer des avantages.

Le Canada et d'autres pays occupant une position intermédiaire analogue sur l'échiquier mondial ont-ils une responsabilité particulière à assumer ou un rôle spécial à jouer dans la définition des stratégies internationales susceptibles de répondre convenablement aux impératifs de la mondialisation croissante ? Wood [1988] nous rappelle que le groupe des puissances intermédiaires compte un peu plus de 30 pays dont le PNB est inférieur à celui des six plus grandes puissances économiques (États-Unis, Union soviétique, Japon, Allemagne de l'Ouest, France et Royaume-Uni) et qui comprend, au bas de l'échelle (selon la taille décroissante du PNB), la Hongrie, le Pakistan, l'Algérie, l'Iran et (à la limite) les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est. Dans ce groupe figurent aussi six pays d'Europe de l'Est, quatre pays scandinaves et quatre pays d'Amérique latine, alors que viennent en tête de liste (selon la taille du PNB en 1979), l'Italie, la Chine et le Canada. Les études passées en revue par Wood révèlent que ces puissances intermédiaires, à l'exception des six pays du bloc soviétique, ont eu tendance à adopter des positions modérées lors des votes pris aux Nations Unies[11], à afficher un engagement exceptionnellement ferme à l'endroit de la coopération multilatérale, qu'ils considèrent comme un objectif en soi [Wood, 1988, p. 29], et à être davantage disposées à participer, financièrement et techniquement, à la mise en place de structures et d'institutions internationales.

Compte tenu de ces tendances et des positions souvent équivoques ou négatives adoptées par les très grandes puissances sur des questions de coopération ou de contrôle multilatéral, on peut en conclure que les initiatives devront venir des puissances intermédiaires et être fondées sur leur logique même ou leur utilité éventuelle plutôt que sur le pouvoir ou l'influence économiques des pays concernés. Cela suppose donc une coopération internationale très étroite, sur le plan technique, entre des groupes de spécialistes et les organisations non gouvernementales, ainsi que les représentants d'organismes nationaux et internationaux, avant même que ne soient mises de l'avant des propositions précises sous forme de projets de traité ou de convention.

Les conséquences du point de vue des stratégies nationales

Ces principes assez vagues peuvent-ils être combinés en une vision globale qui pourrait sous-tendre des stratégies internes appropriées pour le Canada ? Cela semble à la fois possible et nécessaire, si les gouvernements veulent trouver des moyens efficaces de répondre à la demande croissante d'aide et de protection que suscite l'évolution de la conjoncture mondiale.

Les éléments d'une stratégie

Une telle stratégie pourrait comprendre les éléments suivants :

1 Il faudrait admettre, de façon générale, qu'une stratégie de repli est vouée à l'échec à long terme et que ses retombées coûteuses – l'endettement et la déception – rendraient la revitalisation d'autant plus difficile par la suite.

2 Une stratégie d'ouverture au commerce extérieur, parce qu'elle crée des possibilités nouvelles – quoique incertaines – et leur accorde une grande importance, engendre l'espoir et le dynamisme nécessaires pour renforcer l'État dans sa détermination à ne pas offrir de protection fiscale et juri-

dique à certaines industries où les producteurs font face à la concurrence étrangère de pays à faibles coûts.

3 Les économies réalisées sur le plan fiscal par la suppression graduelle de l'aide aux industries non rentables pourraient être utilisées de deux façons. Elles pourraient servir à mettre en place un régime fiscal qui rende le Canada attrayant pour les entreprises, ainsi qu'un système efficace de filets de sécurité sociale qui aiderait les particuliers à acquérir et à exploiter les compétences et les connaissances requises pour réussir dans des conditions qui évoluent rapidement.

L'expression « filet de sécurité » est peut-être mal choisie, parce qu'elle laisse supposer que les personnes sont préservées de l'indigence mais peuvent se retrouver par la suite prises au « piège du bien-être ». Compte tenu des programmes requis, qui doivent surtout préparer et maintenir la capacité de la population de revenir à la charge en possession de nouveaux moyens, il serait plus juste de parler de tremplins sur lesquels prendre l'élan nécessaire pour repartir à l'attaque.

Lars Osberg (voir le chapitre 6) prétend qu'un système de tremplins sociaux (suivant ma terminologie), ou un contrat social implicite (selon la sienne), sera probablement plus efficace s'il suscite un sentiment d'appartenance à la collectivité. Si les particuliers et les groupes sociaux partagent ce sentiment d'appartenance et estiment que les filets de sécurité sociale les aideront à s'adapter aux changements, ils se sentiront moins menacés par ceux-ci et seront moins portés à leur faire obstacle. Osberg estime donc, comme moi, que l'adaptation d'une économie nationale au phénomène de la mondialisation s'opérera de manière plus positive et produira de plus grands avantages pour tous, en moyenne, si les filets de sécurité, peu importe qu'ils soient fournis par les administrations publiques, les collectivités locales, les entreprises ou les familles, offrent une protection assez efficace et sont jumelés à des possibilités suffisantes de formation et de recyclage pour préserver le sentiment d'appartenance à la collectivité en période de mutation.

Comment développer et entretenir ce sentiment d'appartenance à la collectivité ? Plus loin, j'avance qu'il faudrait absolument que chacun des principaux groupes sociaux et la plupart des particuliers aient des attentes réalistes pour eux-mêmes et pour leurs partenaires, afin d'éviter le plus possible les mésententes et la méfiance que susciterait autrement le partage des avantages et des inconvénients engendrés par l'adaptation à la mondialisation. Un tel réalisme réduirait la fréquence et l'intensité politique des demandes adressées aux gouvernements en vue de hausser les impôts ou d'accroître l'endettement afin de verser des subventions à des industries ou des activités qui sont menacées par le changement. En retour, cela aurait pour effet de réduire les pressions d'ordre fiscal qui s'exercent au niveau des principaux filets de sécurité sociale, accroissant du même coup la confiance que peuvent avoir les citoyens dans la capacité de conserver ces programmes et d'en préserver l'intégrité.

Osberg propose un moyen plus précis. Il soutient que les chances de développer un plus grand sentiment d'appartenance à la collectivité et de maintenir un système de bien-être social efficace, à long terme, seraient d'autant plus grandes si la Banque du Canada adoptait une politique d'expansion de la masse monétaire et considérait donc l'inflation accrue qui en découlerait comme un élément acceptable du coût occasionné par le moyen le plus efficace, pour la société, de créer et de maintenir un esprit collectif. S'il était possible, à long terme, d'adopter des politiques monétaire et budgétaire favorisant l'expansion, pour accroître le degré de consensus et hausser les niveaux moyens de revenu et d'emploi, il importerait alors, selon Osberg, d'envisager parallèlement des mesures de stabilisation, même s'il faut axer le tout sur l'horizon des 25 prochaines années, qui constitue d'ailleurs le thème de cette conférence. Quelles données peuvent être invoquées à l'appui de cette thèse ?

Le rôle des politiques de stabilisation

Les ouvrages théoriques et les études macro-économiques empiriques présentent des vues divergentes mais retiennent de plus en plus l'hypothèse qu'il n'existe pas d'arbitrage à long terme entre l'inflation et le chômage sur lequel on puisse fonder une politique. Toutefois, dans la plupart des études empiriques qui présentent un modèle macro-économique de l'arbitrage entre l'inflation et le chômage, l'absence d'un rapport exploitable est l'hypothèse sous-jacente du modèle. La validité de cette hypothèse est donc rarement vérifiée. Dans le cas contraire, elle n'est habituellement pas rejetée, mais la puissance des tests n'est pas élevée puisqu'il est difficile de distinguer le cas où la politique monétaire aura des effets prolongés – mais s'annulant éventuellement – sur la production réelle de celui où elle a des effets à long terme. Au lieu de passer en revue cette documentation considérable mais non concluante, il serait peut-être plus utile d'examiner directement les différents taux de croissance qu'ont enregistrés divers pays à long terme en adoptant une politique monétaire plus ou moins favorable à l'expansion. Pour risquée qu'elle soit, la comparaison de l'évolution de pays qui peuvent différer à de nombreux autres égards présente l'avantage de permettre l'examen de données portant sur 25 ans et de disposer d'un large échantillon.

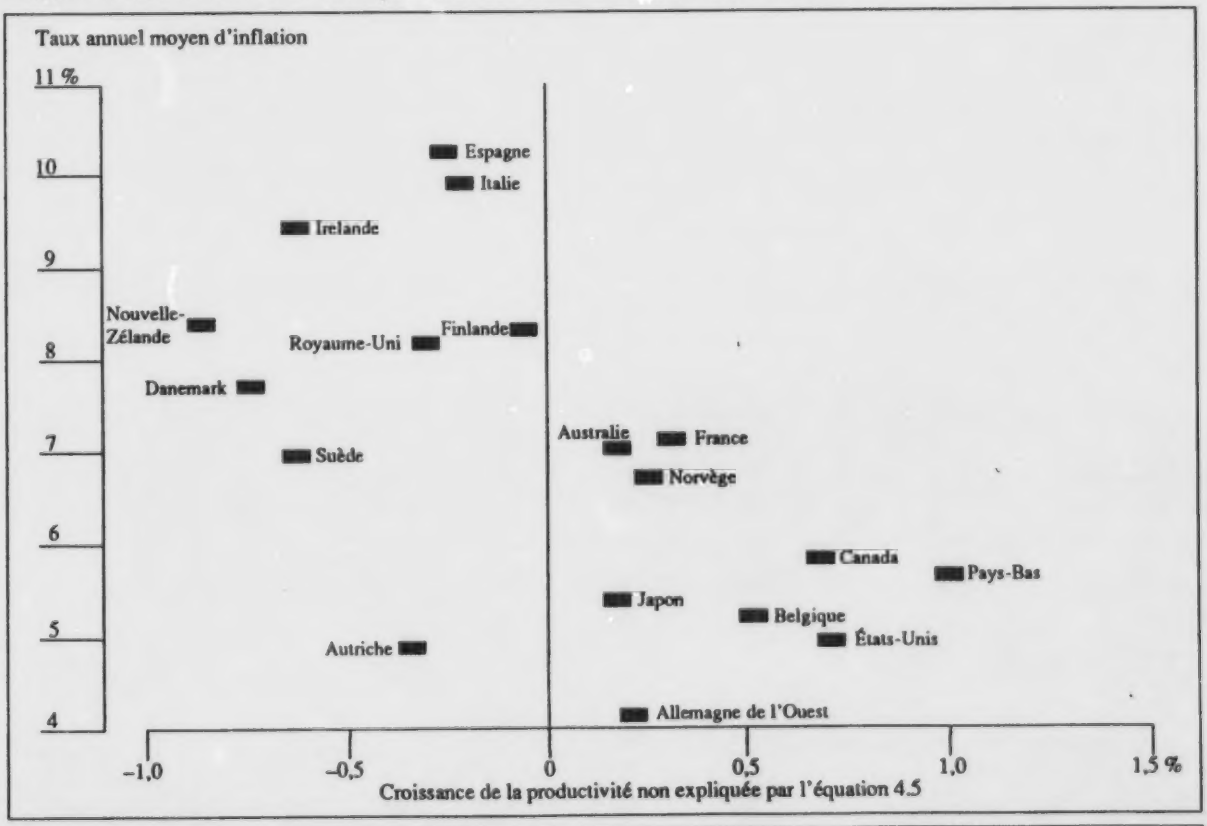
Les données que je vais examiner complètent celles que j'ai déjà présentées lorsque j'ai comparé les taux moyens de croissance de la productivité et du revenu réel par habitant dans 18 pays industrialisés. Pour évaluer à quel point les différents pays ont pu, en moyenne, exploiter l'arbitrage, il faut mettre les taux d'inflation moyens en relation avec les écarts entre les pays au niveau de la croissance de la productivité (graphique 4-5) et les écarts au niveau de la croissance du revenu réel par habitant (graphique 4-6) qui ne sont pas expliqués par la convergence et la variation du degré d'ouverture au commerce extérieur[12].

S'il est possible de hausser les taux moyens de croissance de la production et de la productivité par l'adoption de politiques monétaire et budgétaire plus expansionnistes et si les pays ont affiché des préférences différentes en matière de production réelle et de stabilité des prix, il serait logique de dégager une corrélation positive entre l'inflation moyenne et la croissance moyenne de la production. D'après les données des graphiques 4-5 et 4-6, et les résultats des équations sous-jacentes de l'appendice A, cela ne semble pas être le cas parce que les écarts – que n'expliquent pas d'autres phénomènes – entre les taux de croissance et les taux d'inflation moyens font voir une relation négative statistiquement significative. Ainsi, les pays qui ont connu des taux d'inflation plus élevés ont généralement enregistré des taux de croissance du revenu et de la productivité qui sont faibles plutôt qu'élevés.

En principe, s'il existe un arbitrage exploitable et que différents pays décident de l'exploiter effectivement à divers degrés, il devrait y avoir une relation positive entre la croissance du PNB et l'inflation, qui n'existerait pas nécessairement entre la croissance de la productivité et l'inflation, puisque la production accrue proviendrait généralement d'une augmentation de l'emploi et du stock de capital plutôt que de l'accroissement des taux moyens d'utilisation ou d'une accélération du progrès technique. Les résultats montrent que l'effet négatif de l'inflation est significatif à la fois sur le PNB et la productivité, et qu'il a à peu près la même importance dans les deux cas. En moyenne, après un rajustement pour tenir compte de la convergence et de

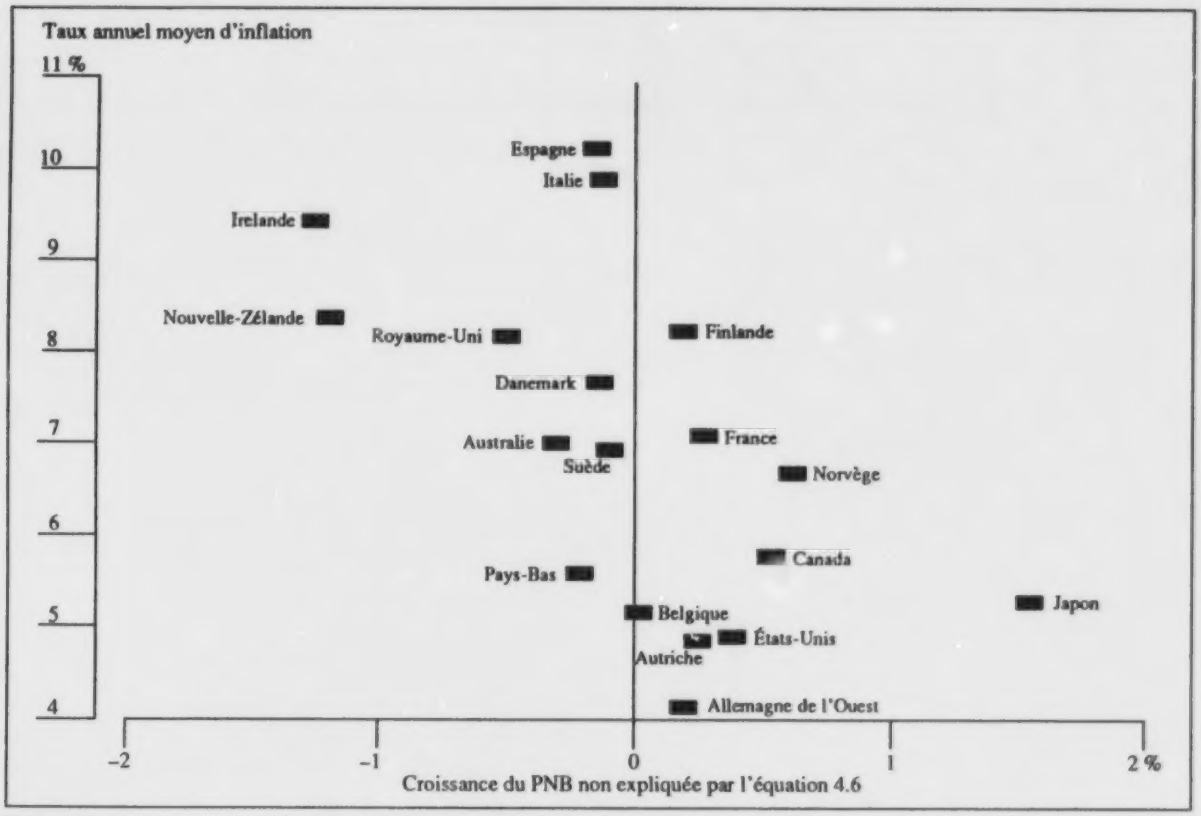
Graphique 4-5

Inflation et croissance de l'indice de productivité de la main-d'œuvre, 1960-1985



Graphique 4-6

Inflation et croissance du PNB réel, 1960-1985



la variation du degré d'ouverture au commerce extérieur, un pays où le taux d'inflation moyen dépassait de 1 % celui des pays voisins a enregistré des taux de croissance annuels moyens inférieurs de 0,2 %, tant pour ce qui est du PNB réel que de la productivité[13].

La relation négative entre l'accroissement supplémentaire du PNB et l'inflation est surtout mise en évidence dans trois pays, à savoir l'Irlande et la Nouvelle-Zélande, qui ont enregistré une forte inflation et une faible croissance du PNB, et le Japon, où l'inflation a été faible et la croissance élevée. Sur le plan de la croissance de la productivité, comme le montre le graphique 4-5, la relation négative s'observe au contraire dans un plus grand nombre de pays. D'après ces résultats, toutefois, certains pays qui ont suivi une stratégie de « devise forte », en adoptant une politique de resserrement monétaire ou en liant le cours de leur devise à celui des devises de pays ayant une politique de ce type, ont également réussi à atteindre des taux de croissance de la productivité plus élevés qu'on ne l'aurait prévu en se fondant sur la convergence et l'ouverture au commerce extérieur. Dans l'autre partie du nuage de points, certains pays ont enregistré des taux d'inflation supérieurs à la moyenne et des taux de croissance de la productivité plus faibles que prévu. C'est le cas, par exemple, de l'Espagne, de l'Italie, du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande et de l'Irlande.

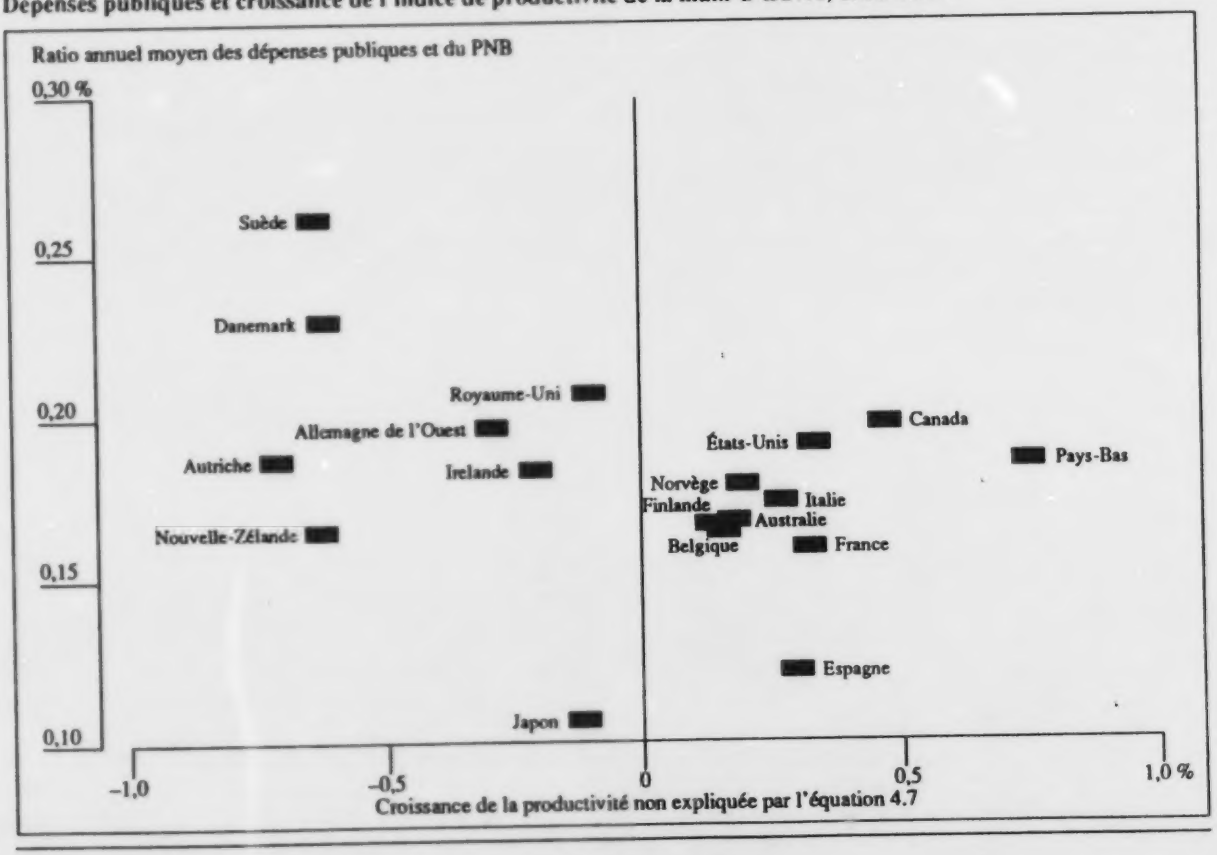
Faut-il conclure de ces données que les pays qui adoptent une politique d'expansion engendrant des taux d'inflation supérieurs à la moyenne enregistreront vraisemblablement des taux de croissance du revenu et de la productivité inférieurs à la moyenne ? Il serait prématuré de répondre par l'affirmative parce que les résultats sont très provisoires. Dans certains pays, par exemple, il se pourrait que des rigidités structurelles ou politiques aient favorisé des taux d'inflation supérieurs et des taux de croissance inférieurs à la moyenne. Cependant, ces résultats devraient tout au moins nous empêcher de conclure trop rapidement que l'arbitrage entre l'inflation et la croissance peut permettre de résoudre le problème de répartition posé par la tendance à la mondialisation.

Même si les mesures de stimulation de la demande ne pouvaient pas favoriser, de façon générale, une hausse des taux de croissance moyens, il se pourrait que l'adaptation au changement soit néanmoins facilitée par une augmentation des niveaux moyens de biens collectifs offerts par les gouvernements. Par exemple, si les dépenses consacrées aux biens publics étaient insuffisantes dans la plupart des pays, la portion résiduelle des taux de croissance qui n'est pas attribuable à la convergence et à d'autres facteurs serait expliquée, en partie, par les écarts observables entre les niveaux relatifs de dépenses publiques – des niveaux élevés de dépenses étant associés à des taux supérieurs de croissance du revenu et de la productivité. Par contre, si les dépenses publiques des pays étaient en moyenne trop élevées ou ne contribuaient pas à accroître la capacité d'adaptation, il y aurait vraisemblablement une relation négative entre les dépenses publiques et les taux de croissance. Les graphiques 4-7 et 4-8, et les équations correspondantes présentées à l'appendice A, révèlent une faible relation négative entre les ratios de dépenses publiques et les taux de croissance du PNB et de la productivité[14]. C'est ainsi, de façon générale, que les pays affichant un rapport plus élevé entre les dépenses publiques et le PNB ont tendance à enregistrer des taux légèrement plus faibles de croissance de la productivité et du revenu. Même si cet effet était suffisamment marqué pour le rendre significatif, il ne faudrait pas en conclure qu'un ratio de dépenses publiques plus élevé n'est pas souhaitable, puisque ces dépenses ont pu être engagées en vue d'effectuer une redistribution, et malgré le fait qu'elles se faisaient au détriment d'autres dépenses qui auraient favorisé une hausse des taux de croissance.

Dans l'ensemble, les résultats préliminaires ayant trait à l'inflation et aux dépenses publiques portent à croire que l'augmentation de ces dernières – qu'elle soit financée par des emprunts, des recettes fiscales ou l'accroissement de la masse monétaire – n'a probablement pas fait augmenter les taux moyens de croissance du revenu et de la productivité au cours de la période de 25 années considérée. Ainsi,

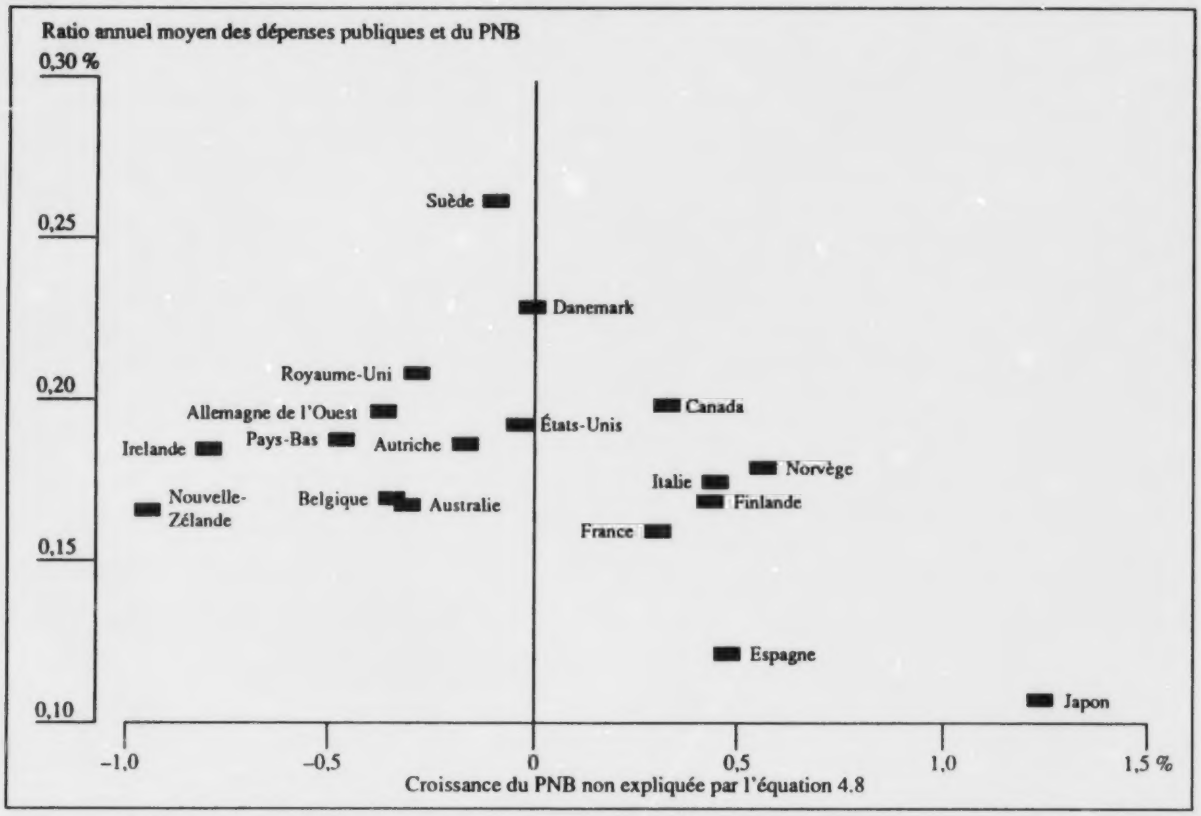
Graphique 4-7

Dépenses publiques et croissance de l'indice de productivité de la main-d'œuvre, 1960-1985



Graphique 4-8

Dépenses publiques et croissance du PNB réel, 1960-1985



les efforts visant à créer et à maintenir la cohésion sociale requise pour favoriser l'adaptation seront vraisemblablement axés sur la modification des institutions et sur des choix politiques plus difficiles qu'en présence de gains facilement engendrés par des mesures expansionnistes.

De mes discussions avec Lars Osberg, j'ai acquis la conviction que les éléments de preuve qui précèdent, tout en ayant un caractère informatif, peuvent être trompeurs et inadéquats aux fins de vérifier sa proposition de recourir à des politiques macro-économiques expansionnistes pour en arriver à un consensus social. Si certains pays ont réussi à utiliser la politique macro-économique pour accroître le degré de consensus social et la souplesse structurelle, alors ces pays afficheront des taux de croissance de la production et de la productivité plus élevés et/ou des taux d'inflation plus faibles. Je n'ai pas réussi à concevoir une façon satisfaisante d'utiliser de simples données transversales pour préciser davantage la probabilité de cette hypothèse.

Il est possible, cependant, de faire valoir certains éléments d'information additionnels recueillis par Crouch [1985] et utilisés dans des études transversales antérieures par Bruno et Sachs [1985], lesquels cherchaient à mesurer certaines variables qu'ils estimaient capables d'influer sur le degré de consensus social. L'indice de « corporatisme » de Crouch est une combinaison de plusieurs mesures qui reflètent la présence d'institutions sociales destinées à jouer un rôle de médiation entre les intérêts concurrents des patrons et des travailleurs et, par conséquent, à réduire les conflits qui pourraient diminuer la souplesse de réaction aux changements éventuels. Cependant, pour la période de temps et les pays visés par l'échantillon que nous avons utilisé, l'indice de Crouch ne montre pas de corrélation avec les écarts internationaux dans les taux de croissance moyens du revenu réel par habitant ou de la productivité[15].

Évidemment, l'indice de Crouch peut ne pas mesurer les éléments les plus importants du consensus destinés à assurer une plus grande souplesse. Même s'il y parvenait et qu'il expliquait une part importante des écarts internationaux dans la croissance de la productivité, nous ne saurions toujours pas si les politiques macro-économiques ont joué un rôle important dans l'édification ou le maintien de la

cohésion sociale. Si les politiques macro-économiques peuvent être utilisées à bon escient pour atténuer les chocs macro-économiques, alors le potentiel d'adaptation de l'économie peut être préservé afin de faciliter l'adaptation aux changements de nature plus durable qui surviennent dans l'économie mondiale. Au-delà de cette généralité, qui n'est pas très utile en pratique à moins qu'il soit possible de faire la distinction entre les changements temporaires et ceux qui ont un caractère plus durable, je crois qu'il est approprié, en considérant un horizon de 25 ans, de mettre l'accent sur les changements institutionnels et les autres éléments de l'évolution structurelle à long terme.

La nécessité de réformer les institutions

Pour porter fruit, une stratégie doit créer les conditions qui offriront aux particuliers, aux familles, aux entreprises et aux gouvernements toute la latitude voulue pour prendre les moyens nécessaires et possibles de réagir positivement au changement. En raison de la complexité et de la diversité des marchés et des possibilités qui s'offrent à l'échelle mondiale, les économies nationales devront présenter les mêmes caractéristiques pour que l'adaptation réussisse. Que faudra-t-il donc faire ? Premièrement, comme nous l'avons déjà vu, il faudra admettre, de façon assez générale, que les politiques défensives sont à courte vue et que des mesures centralisées ne sont pas susceptibles d'atténuer les pressions exercées sur les gouvernements, ni la tentation pour ces derniers de promettre et de tenter de fournir ce qui dépasse leurs possibilités. Par conséquent, il faut doter les gouvernements de l'autorité et des moyens requis pour créer et améliorer les conditions économiques et sociales qui susciteront le dynamisme des autres agents face aux défis à relever. Les gouvernements, s'ils ont à répondre à des attentes plus réalistes et disposent des moyens appropriés, pourront être tenus davantage responsables des résultats obtenus.

La tâche est donc triple : il faut définir des attentes réalistes; fournir à chaque gouvernement et aux autres agents économiques les moyens et les pouvoirs requis pour faire ce que l'on est en droit d'attendre d'eux; et rendre les gouvernements et les autres agents pleinement responsables de leur performance. Ces étapes sont liées parce que, tant que les électeurs demanderont la lune, les gouvernements s'efforceront de la leur donner, et les efforts de ces derniers, s'ils entraînent un accroissement de la dette ou une hausse des impôts, seront accueillis par le cynisme et la critique.

Le problème existe dans tous les pays, mais il est probablement plus susceptible de se présenter dans des pays comme le Canada, où il y a partage des pouvoirs et responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les électeurs et les groupes de pression insisteront fortement auprès des deux niveaux de gouvernement, qui seront probablement amenés à prendre diverses mesures défensives, que ce soit pour compenser les subventions versées ailleurs ou pour fournir une protection temporaire qui pourrait devenir plus durable et plus coûteuse que prévu à l'origine. Le chevauchement des compétences des deux paliers de gouvernement n'empêche pas que surviennent des réactions de ce genre, mais il limite souvent la latitude avec laquelle des réformes plus judicieuses peuvent être élaborées et mises en pratique. Chaque palier de gouvernement souhaite obtenir le crédit politique pour l'aide fournie, en faisant supporter la plus grande part possible du coût par l'autre niveau, que celui-ci prenne la forme d'un accroissement de la dette ou d'une hausse des taux d'imposition.

Un partage plus clair des responsabilités et une meilleure différenciation des assiettes fiscales et des taux d'imposition contribueraient peut-être à atténuer le problème de répartition entre les deux paliers de gouvernement. Au niveau fédéral, l'importance des dépenses et subventions à caractère politique dans les régions – qui sont propices au gaspillage – pourrait être réduite si les objectifs de chaque programme étaient définis de manière plus précise. Par exemple, s'il était convenu que le programme de péréquation est le principal moyen d'assurer un degré acceptable d'équité fiscale entre les régions, et si les programmes sociaux qui jouent le rôle de filets de sécurité étaient convenablement établis en fonction des besoins et des caractéristiques des particuliers et des familles visés, il devrait être possible d'éviter que des considérations régionales ne colorent les décisions touchant les dépenses dans tous les autres domaines. Il serait plus facile d'éviter bon nombre des subventions inutiles versées par mesure de protection si ces dernières n'étaient pas justifiées par la recherche d'un équilibre entre les régions, sur le plan des résultats ou des dépenses, ou par une vaine tentative d'obtenir les deux à la fois.

Il serait aussi plus facile de mieux coordonner les responsabilités et les instruments des deux niveaux de gouvernement si les accords de partage des recettes étaient simplifiés par le prélèvement d'impôts distincts à chaque niveau et la suppression graduelle des programmes à coûts partagés. La simplification du régime fiscal pour les contribuables, via l'établissement d'une assiette commune et la négociation d'accords de perception des impôts, doit naturellement être favorisée. La simplification du régime et l'harmonisation des objectifs diminueront bien sûr les possibilités de divergence entre les provinces au niveau des taux d'imposition et des modalités du régime fiscal. Les paiements de péréquation visent notamment à réduire la

nécessité de recourir à des taux d'impôt différents dans certaines provinces. Toute mesure visant à rationaliser et à simplifier les rapports financiers entre le gouvernement fédéral et les provinces devrait avoir pour objectif secondaire de faire reconnaître aux deux niveaux de gouvernement que chacun doit éviter les mesures qui favoriseraient ou soutiendraient des activités économiques qui ne seraient pas rentables autrement.

La mondialisation – avec les pressions et contraintes manifestes qu'elle exerce sur les politiques nationales – a l'avantage de sensibiliser encore plus les citoyens d'un pays et de chacune de ses régions aux coûts à long terme des mesures visant à protéger l'économie nationale contre les changements qui se produisent à l'échelle mondiale. Toutefois, les gouvernements, même dans des pays dont l'économie est aussi ouverte que celle du Canada, ont encore tendance à prendre à leur compte certains phénomènes favorables qui dépassent leur influence véritable et à s'attirer les critiques lorsque la conjoncture se détériore.

Conclusion

Ma principale conclusion est que les tendances qui ont tant renforcé l'interdépendance mondiale au cours des 20 dernières années se poursuivront probablement, sans même ralentir, jusqu'après l'an 2000. Les changements qui se sont opérés présentent à la fois des possibilités et des risques pour les familles, les entreprises et les gouvernements, tous susceptibles d'en profiter s'ils réussissent à s'adapter aux nouvelles tendances ou d'y perdre s'ils n'anticipent pas les changements fondamentaux ou choisissent de ne pas y réagir positivement.

J'ai abordé également les conséquences de ces changements, du point de vue des stratégies économiques à mettre en œuvre sur le plan international et national, et j'ai insisté pour que les gouvernements mettent en place un cadre réglementaire et institutionnel qui favorisera le progrès, la répartition équitable des avantages et des coûts engendrés et le maintien d'un milieu matériel, social et politique vigoureux.

Sur le plan international, la plupart des mesures proposées portent sur la coopération, en vue de l'établissement et du maintien d'une stratégie progressiste permettant de retirer les avantages de la mondialisation tout en évitant, dans la mesure du possible, les conflits politiques ou les tentatives – motivées par une attitude de « chacun pour soi » – de faire supporter le coût de l'adaptation par ceux qui vivent ailleurs.

Une fois la coopération internationale bien établie, les gouvernements nationaux et régionaux auront pour tâche première de préciser leur rôle en tenant davantage compte de leurs moyens réels. Chaque gouvernement, pour réussir à s'adapter et pour favoriser l'adaptation de ses citoyens, doit avoir un mandat clairement défini où il y a étroite corrélation entre les attentes des électeurs et les possibilités de l'appareil gouvernemental. Pour ce faire, il faut que les sources de recettes soient à la mesure des dépenses à effectuer et que chaque administration rende compte des résultats obtenus et en soit tenu responsable.

Appendice A

Régressions correspondant aux graphiques présentés dans le texte

Équation 4.1		Équation 4.2	
LNELF60	–2,8880	*LRGNP*	–1,9645
	(7,01)		(3,98)
CONSTANTE	92,705	*CONSTANTE*	5,6602
	(7,19)		(7,82)
RB2 =	0,7388	*RB2* =	0,4664
SEE =	0,65770	*SEE* =	0,67025
Équation 4.3		Équation 4.4	
DOPEN	0,35000	*DOPEN*	–0,12036
	(2,55)		(0,74)
CONSTANTE	–0,85985	*CONSTANTE*	–0,29570
	(2,38)		(0,69)
RB2 =	0,2447	*RB2* =	0,0275
SEE =	0,55452	*SEE* =	0,65912
Équation 4.5		Équation 4.6	
AINFL	–0,17626	*AINFL*	–0,19426
	(2,98)		(2,66)
CONSTANTE	1,2345	*CONSTANTE*	1,3606
	(2,89)		(2,58)
RB2 =	0,3168	*RB2* =	0,2636
SEE =	0,44467	*SEE* =	0,54874
Équation 4.7		Équation 4.8	
AGG	–0,63493	*AGG*	–1,30120
	(1,24)		(2,27)
CONSTANTE	–1,0932	*CONSTANTE*	–2,2403
	(1,23)		(2,25)
RB2 =	0,0313	*RB2* =	0,1962
SEE =	0,42459	*SEE* =	0,47728
Régression mixte		Régression mixte	
LNELF60	–2,3944	*LRGNP*	–2,4008
	(7,05)		(3,69)
DOPEN	0,44432	*DOPEN*	–0,18935
	(3,56)		(1,17)
AINFL	–0,16723	*AINFL*	–0,23173
	(2,73)		(3,04)
AGG	–0,88741	*AGG*	–0,99054
	(1,49)		(1,16)
CONSTANTE	75,827	*CONSTANTE*	6,668
	(6,76)		(2,65)
RB2 =	0,8855	*RB2* =	0,6802
SEE =	0,43552	*SEE* =	0,51886

Les équations qui précèdent sont fondées sur un échantillon transversal de 18 pays et correspondent aux graphiques, à l'exception des régressions mixtes (autrement dit, le graphique 4-1 correspond à l'équation 4.1).

La variable dépendante de l'équation 4.1 est le taux de croissance constant de l'indice de la productivité du travail. Pour chaque pays, cette valeur est obtenue en effectuant une régression de la production mesurée attribuable à la main-d'œuvre par rapport à la tendance temporelle. *LNELF60* est le logarithme de la valeur initiale en 1960 de la production attribuable à la main-d'œuvre. Voir l'appendice B pour la dérivation de ces variables.

La variable dépendante de l'équation 4.2 est le changement annuel moyen dans le PNB réel par habitant (en dollars internationaux). *LRGNP* est le logarithme de la valeur initiale du PNB réel par habitant en 1960. Un test a été effectué avec le modèle linéaire en utilisant *RGNP*, et le test du ratio de vraisemblance (*LRT*) n'a pas permis de rejeter le modèle logarithmique [$LRT = 1{,}549$ alors que le $k^2 = 3{,}84$ (1 *df*)].

Les variables dépendantes des équations 4.3 et 4.4 proviennent des valeurs résiduelles correspondantes des équations 4.1 et 4.2. La même procédure est appliquée pour les équations 4.5 à 4.8, qui utilisent les valeurs résiduelles des équations 4.3 à 4.6, respectivement.

Pour les équations 4.3 et 4.4, *DOPEN* est le changement annuel moyen dans le degré d'ouverture au commerce extérieur entre 1960 et 1985, tel que représenté par la somme des exportations réelles et des importations réelles, divisée par le PNB réel.

Pour les équations 4.5 et 4.6, *AINFL* est le taux d'inflation annuel moyen entre 1960 et 1985.

Pour les équations 4.7 et 4.8, *AGG* est le logarithme du ratio moyen des dépenses gouvernementales au PNB.

En ce qui concerne les régressions mixtes, les effets distincts des variables indépendantes qui précèdent sont montrés dans une régression simple, où la variable dépendante est identique à celle des équations 4.1 et 4.2.

Appendice B

Cet appendice contient des renseignements sur les données et les méthodes que nous avons utilisées pour dériver la mesure de la productivité du travail.

Liste des variables

- a = Absorption réelle, en milliards d'unités monétaires de 1980.
- g = Dépenses courantes et dépenses en immobilisations réelles des gouvernements pour des biens et services, en milliards d'unités monétaires de 1980.
- i = Immobilisations réelles, en milliards d'unités monétaires de 1980.
- k = Stock de capital fixe réel, en milliards d'unités monétaires de 1980.
- m = Importations réelles de biens et services (à l'exclusion des revenus de placements), en milliards d'unités monétaires de 1980.
- N = Emploi total (à l'exclusion des forces armées), en millions de personnes.
- N_p = Population moyenne à chaque période, en millions de personnes.
- p_a = Prix d'absorption implicite, 1980 = 1,0.
- p_{gdp} = Déflateur du PIB, défini comme étant le ratio du PIB nominal au PIB réel.
- p_k = Prix des services de capital.
- p_q = Prix implicite de la production intérieure brute (y compris l'énergie importée), 1980 = 1,0.
- q = Production brute réelle (au coût des facteurs), en milliards d'unités monétaires de 1980.
- q_s = Offre réelle synthétique, en milliards d'unités monétaires de 1980.
- t = Temps, 1960 = 1, 1962 = 2 et ainsi de suite.
- T_i = Taxes indirectes totales moins les subventions, en milliards d'unités monétaires.
- W = Taux de salaire annuel par personne employée, en milliers de dollars.
- x = Exportations réelles de biens et services, en milliards d'unités monétaires de 1980.
- y = Produit national brut réel, en milliards d'unités monétaires de 1980.
- d_2 = Taux de mise au rancart du stock de capital (y compris le logement).
- P = Indice de productivité du travail pour le progrès technique de forme neutre à la Harrod dans la fonction CES pour q.
- q_r = Prix d'offre réel du capital (paramètre estimé).
- s = Élasticité de substitution entre la main-d'œuvre et le capital dans la fonction de production CES (paramètre estimé).
- l = Paramètre estimé de distribution dans la fonction de production CES.
- m = Paramètre estimé de distribution dans la fonction de production CES.

Sources des données

Les données utilisées dans cette étude proviennent des sources suivantes : *Economic Report to the President, 1986*;

statistiques financières internationales du Fonds monétaire international; *Comptes nationaux normalisés* de l'OCDE, volumes 1 et 2; données de l'OCDE sur bandes INTERLINK pour les pays du Groupe des Sept [1984, 1986 et 1987]; données de l'OCDE [1987] sur bandes pour les plus petits pays de l'OCDE; et Statistique Canada.

La période couverte par l'échantillon est de 1960 à 1985.

La plupart des données en bloc concernant l'offre qui sont utilisées dans cette étude peuvent être dérivées des *Comptes nationaux normalisés* (désigné par CNN dans la suite) de l'OCDE.

Les parenthèses carrées contiennent les abréviations de la source et des données. À noter que le mot dollar est utilisé pour désigner la monnaie nationale.

- *YGDP* = PIB en milliards de dollars courants [CNN, *GDP*].
- *PGDP* = Déflateur du PIB (1980 = 1,00) [CNN, *GDPE/GDPEV*].
- *I* = Investissement commercial privé et gouvernemental, en milliards de dollars de 1980 [CNN, *GF*].
- *A* = Absorption, en milliards de dollars de 1980 [CNN, *PC* + *GF* + *GC*].
- *G* = Dépenses gouvernementales, en milliards de dollars de 1980 [CNN, *GC*].
- *PA* = Déflateur de l'absorption (1980 = 1,00) [CNN, *A*/(*PCV* + *GFV* + *GCV*)].
- *TI* = Impôts indirects moins les subventions, en milliards de dollars courants [CNN, *ITX* – *SUB*].
- *N* = Emploi total, en millions de personnes [OCDE (1986, 1987), *ET*].
- *W* = Salaire annuel moyen (en milliers de dollars par personne employée, par année) [OCDE (1986, 1987), (*WSSE***EE* + *CGW*)/(*EG* + *EE*)].
- *X* = Exportations de biens et services, en milliards de dollars de 1980 [CNN, *EXPV*].
- *XIY* = Revenu de placement total reçu de l'étranger, en milliards de dollars courants [CNN, *FIFW*].
- *MIY* = Revenu de placement total versé à des étrangers, en milliards de dollars courants [CNN, *FITW*].
- *M* = Importations de biens et services en milliards de dollars de 1980 [CNN, *IMPV*].
- *NPOPT* = Population totale (en millions de personnes) [IFS et CNN].
- d_2 = Taux de mise au rancart [OCDE (1984), *RSCRB*].
- *KS* = Valeur de départ du stock de capital, en milliards de dollars de 1980 [diverses sources].
- *Q* = production brute réelle (*YGDP* – *TI*)/*PGDP*.
- *Y* = produit national brut réel, *YGDP*/*PGDP* + *XIY*/*PGDP* – *MIY*/*PGDP*.

Les données sur les salaires et l'emploi, tant pour les pays du Groupe des Sept que pour les pays de plus petite taille, proviennent des données en bloc du système INTERLINK fournies par l'OCDE.

La valeur de départ des stocks de capital a été estimée. Pour chacune des années, le stock de l'année précédente a été ajouté aux nouveaux investissements en retranchant une valeur correspondant au taux de mise au rancart, multiplié par le stock des années précédentes ($K(t) = (1 - d_2)K(t - 1) + I$). Les données sur *KS* proviennent du *Economic Report to the President* dans le cas des États-Unis, de Statistique Canada dans le cas du Canada et de la bande de l'OCDE [1984] pour les autres pays du Groupe des Sept. La valeur utilisée pour chacun des pays correspond à celle de 1959. Dans le cas des plus petits pays de l'OCDE, la valeur de départ est la valeur des stocks commerciaux (*KBV*) en 1959, tirée de la bande magnétique de l'OCDE [1987]. Ces valeurs ont été rajustées par un facteur de 1,3. Un taux de mise au rancart moyen est utilisé dans le cas des pays de plus petite taille puisque cette statistique n'était pas disponible pour chacun des pays en ce qui a trait au stock de capital total.

Les parités de pouvoir d'achat ont été calculées en prenant les valeurs publiées pour l'année 1985 et en les rajustant pour les faire correspondre à l'année 1980, tel que le montre l'exemple qui suit dans le cas de l'Allemagne de l'Ouest :

$$PPP80 = PPP85/(1 + PGDP_{\text{Allemagne}}/1 + PGDP_{\text{États-Unis}}).$$

Les données sont tirées de la publication « Purchasing power parities and real expenditures » de l'OCDE [1987].

Dérivation de la mesure de la productivité de la main-d'œuvre

Voici une description des hypothèses sous-jacentes et de la dérivation de la mesure de la productivité du travail utilisée dans les graphiques et les régressions. Pour chacun des pays, nous avons spécifié une fonction de production CES à deux facteurs (le capital et le travail) qui détermine la production normale. Les variations cycliques par rapport à la production normale sont expliquées par les variables déterminantes du processus de décision quant à l'utilisation des facteurs, tel que discuté par Helliwell et Chung [1988],

et elles ne sont pas examinées dans le présent document. Afin de permettre des comparaisons internationales des niveaux de productivité, les valeurs portant sur la production et le stock de capital en prix constant de 1980 pour les différents pays ont été converties en unités communes, désignées « dollars internationaux », en utilisant les estimations les plus récentes qui étaient disponibles au sujet des taux de change afférents à la parité de pouvoir d'achat [OCDE, 1987]. En outre, afin de simplifier nos comparaisons et ne pas compromettre la qualité de nos données, lesquelles exigent un certain nombre d'approximations arbitraires (notamment dans l'estimation des stocks réels de capital), nous avons fait l'hypothèse que les mêmes paramètres de substitution et d'échelle s'appliquaient pour chacun des pays dans la fonction de production CES, ce qui a permis de définir et de comparer une mesure de la productivité du travail pour chacun des 18 pays considérés.

La fonction de production CES à deux facteurs qui définit la production normale q_s est la suivante :

$$q_s = [l\,(PN)^{(s-1)/s} + mk^{(s-1)/s}]^{s/(s-1)} \qquad \text{(B.1)}$$

Dans la suite, nous allons tout d'abord traiter de la procédure utilisée pour dériver les expressions correspondant aux variables m, l et P pour chacun des pays. Des paramètres communs ont été utilisés dans nos estimations finales, équivalant aux moyennes des valeurs pour chacun des pays. Les valeurs finales des paramètres spécifiques à chacun des pays dépendent de la valeur de s, l'élasticité de substitution entre le travail et le capital, qui est déterminée de façon itérative. La méthode d'itération utilisée pour calculer s sera examinée en dernier lieu.

L'équation B.1 peut être réécrite en fixant $q = q_s$ et en isolant l'expression suivante pour P :

$$P = [(q^{(s-1)/s} - mk^{(s-1)/s})/lN^{(s-1)/s}]^{(s-1)/s} \qquad \text{(B.2)}$$

L'équation B.2 est utilisée en vue d'obtenir une expression pour le paramètre m. En premier lieu, nous dérivons un ratio optimal des facteurs. Les dérivées partielles de l'équation B.1 en ce qui a trait au travail et au capital sont d'abord calculées et posées égales aux prix W et p_k. En faisant l'hypothèse que le ratio des facteurs est optimal nous obtenons le rapport suivant :

$$PN^*/k^* = (p_k P/w)^s (l/m)^s \qquad \text{(B.3)}$$

où le prix des services de capital est :

$$p_k = (< d_2 > + 0{,}01 q_r)\, p_a$$

et où

$$q_r = 100 < 1 - (WN + < d_2 > \bar{k}p_a)/(qp_q) > / < (\bar{k}p_a)/(qp_q) >$$

de sorte que le ratio des coûts des facteurs aux revenus est égal à l'unité, en moyenne (alors que $< x >$ désigne la moyenne de l'échantillon pour x).

L'équation B.2 est ensuite substituée dans l'équation B.3. Le paramètre l disparaît et peut être déterminé de façon empirique lorsque P est normalisé, tel que nous le montrons plus loin. Le paramètre m est isolé dans l'équation substituée et les moyennes des échantillons sont calculées afin d'obtenir l'expression suivante :

$$m = < (p_k/W)(q/N)^{(s-1)/s} > / [< (N/k)^{1/s} > + < (p_k/W)(k/N)^{(s-1)/s} >] \qquad \text{(B.4)}$$

À noter que notre procédure de normalisation est telle que la moyenne des ratios des facteurs pour notre échantillon, élevée à la puissance $1/s$, est égale à la moyenne des proportions optimales.

La valeur de P, l'indice de productivité du travail pour le progrès technique de type neutre à la Harrod, est dérivée par la méthode qui suit. La production attribuable au travail est définie en réécrivant l'équation B.2 de la façon suivante :

$$lP^{(s-1)/s} = (q^{(s-1)/s} - mk^{(s-1)/s})/N^{(s-1)/s} \qquad \text{(B.5)}$$

Dans le modèle constant, l'indice du progrès technique est modelé de façon à croître à un taux constant. Il est estimé par la méthode des moindres carrés ordinaires en régressant le logarithme de la valeur provenant de l'équation B.5 (désignée par *LNELF*) selon un indice temporel annuel. À partir de la valeur finale de s, les valeurs ajustées de *LNELF* peuvent être estimées pour chacune des années. Utilisant ces dernières valeurs, la valeur de l est calculée en posant $P = 1{,}0$ pour 1980. Étant donné que la valeur de l est constante sur l'ensemble de la période couverte par l'échantillon, l'indice d'efficience du travail se définit simplement comme étant l'exponentielle de *LNELF* moins 1980 *LNELF*, ce qui fait qu'elle prend la valeur 1 en 1980.

Enfin, une estimation de s est nécessaire afin de dériver les valeurs finales des paramètres qui précèdent. La procédure d'itération utilise l'expression pour le ratio optimum des facteurs, soit l'équation B.3. Le logarithme de cette équation fournit la forme suivante qui peut être estimée :

$$\ln (PN^*/k)^* = s \ln (l/m) + s \ln (P_k/W) \qquad \text{(B.6)}$$

Tableau B-1

Liste des données utilisées dans les régressions

	ARGNP	*DELEFF*	*EMPL*	*RGNP*	*LNELF60*	*DOPEN*	*AINFL*	*AGG*
États-Unis	2,029448	0,739660	0,8278684	7,808723	32,05746	2,189480	4,936842	–1,642555
Japon	5,600505	4,743200	0,0785827	2,239425	30,54503	2,671542	5,375102	–2,230619
Canada	2,799446	1,925500	1,085398	5,667498	31,67189	2,470519	5,823631	–1,609940
France	3,021126	3,706800	–0,2788860	4,120642	31,05863	3,558536	7,140152	–1,826803
Allemagne de l'Ouest	2,721185	2,976100	–0,4947752	4,773788	31,20077	2,921029	4,135312	–1,621964
Italie	3,041457	3,503700	–0,4875455	3,294353	30,96649	3,772576	9,904299	–1,736025
Royaume-Uni	2,000478	1,727800	–0,2805482	5,219673	31,29075	1,599610	8,218512	–1,564797
Australie	2,335006	1,210700	0,2719376	5,108870	31,56117	0,959025	7,044760	–1,777507
Autriche	3,282413	2,927100	–0,3675090	3,638323	31,06131	3,206064	4,896458	–1,675900
Belgique	3,014214	2,611500	–0,0444202	3,858322	31,37619	2,486609	5,203771	–1,767861
Danemark	2,504715	1,526800	0,2391156	4,837917	31,23334	1,774300	7,700306	–1,469502
Finlande	3,383252	2,994000	0,0281562	3,727529	30,92100	1,437018	8,276412	–1,771179
Irelande	2,442830	3,703200	–0,8220796	2,502874	30,75108	3,711927	9,426898	–1,686801
Pays-Bas	2,352230	2,489400	–0,6238836	4,837308	31,59607	2,549169	5,643788	–1,669373
Nouvelle-Zélande	1,193540	–0,4857700	0,3653990	5,577992	31,85297	1,490115	8,388774	–1,796971
Norvège	3,529952	2,333100	0,7508066	4,375871	31,22606	1,193238	6,724258	–1,711981
Espagne	3,594229	3,740900	–1,198292	2,352714	30,94309	4,346324	10,25463	–2,094223
Suède	2,391124	1,262000	0,2696586	5,216906	31,37610	1,884200	6,973950	–1,337777

NOTE *ARGNP* est le changement annuel moyen dans le PNB réel par habitant (en unité monétaire internationale). *DELEFF* est le taux de croissance constant de l'indice de la productivité du travail. *EMPL* est le changement annuel moyen du ratio de l'emploi à la population. *RGNP* est la valeur initiale en 1960 du PNB réel par habitant. *LNELF60* est le logarithme de la valeur initiale, en 1960, de la production attribuable au travail. *DOPEN* est le changement annuel moyen dans le degré d'ouverture, tel que défini par la somme des exportations réelles et des importations réelles, divisée par le PNB réel. *AINFL* est le taux annuel moyen d'inflation. *AGG* est le logarithme du ratio moyen des dépenses gouvernementales au PNB. Toutes les moyennes annuelles visent la période 1960-1985.

La variable s est le coefficient de l'inverse du rapport des prix. Une valeur arbitraire de s est utilisée pour définir l, m et P. L'équation B.6 est ensuite estimée par la méthode des moindres carrés ordinaires et le coefficient estimé fournit une nouvelle valeur de s, laquelle est utilisée pour redéfinir les autres paramètres au cours de l'étape suivante. Ce processus se répète jusqu'à ce que la valeur de s dans l'équation B.6 converge. Cette valeur est utilisée afin d'obtenir les valeurs finales de l, m et P ainsi que la production normale q_s. Pour ce qui est de nos estimations finales, une variante de l'équation B.6 a été utilisée, dans laquelle le ratio capital/travail décalé a été inclus avec les variables touchant à la demande cyclique et à la rentabilité (décrit dans Helliwell et Chung) comme variables du côté droit de l'équation. Ces dernières ont été incluses parce que le ratio des parts des facteurs possède, outre cette sensibilité aux prix relatifs, une variance cyclique attribuable au fait que la main-d'œuvre s'ajuste plus rapidement que le stock de capital aux changements qui surviennent dans le niveau de production souhaité. La réaction échelonnée du terme correspondant aux prix relatifs (qui tend à produire une estimation plus élevée de l'élasticité de substitution à l'équilibre) donne également des valeurs de l'élasticité plus raisonnables pour les différents pays.

Étant donné la procédure appliquée précédemment pour dériver les paramètres s et m pour chacun des pays, nous utilisons une moyenne de ces valeurs (avec des valeurs de 0,99 et 0,25742) comme paramètre commun dans la fonction de production. Pour chacun des pays, nous avons dérivé le taux de croissance constant de l'indice de la productivité du travail. Il s'agit du coefficient de régression du logarithme de la mesure de la productivité du travail (*LNELF*), selon un indice temporel annuel, où *LNELF* est défini à l'aide des paramètres communs de production. Les taux de croissance constants sont des variables dépendantes dans l'équation 4.1. La variable indépendante pour l'équation 4.1, la mesure initiale de la production attribuable au travail, est la valeur de *LNELF* en 1960 pour les 18 pays.

Commentaires de Yoshihiro Tsurumi

Le mémoire de John F. Helliwell contient essentiellement trois mémoires distincts, bien que l'auteur ait tenté de les relier. La première partie consiste en une vérification empirique, brossée à larges traits, de l'hypothèse selon laquelle plus une économie nationale est ouverte à la concurrence internationale, plus la croissance de son PNB réel est forte.

Dans la deuxième partie, il soutient que des politiques de stabilisation (des prix) semblent nécessaires pour garantir la croissance des revenus. Dans la troisième et dernière partie, il exhorte le gouvernement fédéral et les provinces à collaborer, sans toutefois préciser la nature de cette collaboration, afin de tirer profit de politiques plus ouvertes plutôt que protectionnistes. Dans cette partie, l'auteur fait également un plaidoyer en faveur de l'harmonisation des impôts dans les pays de l'OCDE.

Pour l'essentiel, je suis d'accord avec les principes de base et les conclusions présentés dans le document. Cependant, l'auteur pourrait mieux mettre en valeur son point de vue s'il restructurait son exposé de la façon suivante.

Premièrement, la mondialisation des activités économiques (l'économie dite sans frontière) n'est qu'une des conséquences des changements irrévocables et radicaux que l'on observe dans les activités économiques tant nationales qu'internationales. Faute d'une meilleure expression, je me permettrai d'appeler ce changement « l'assouplissement » de la structure économique à l'intérieur du pays et à l'échelle mondiale. Ce phénomène se caractérise par 10 changements distincts, mais se renforçant mutuellement, dans l'activité économique : 1) la mondialisation (l'abolition des frontières); 2) la disparition progressive des lignes de démarcation classiques entre les secteurs d'activité; 3) l'importance croissante des services; 4) la valeur économique croissante de l'information; 5) la technologie de pointe comme moteur de l'économie; 6) la domination croissante de l'économie financière et du brassage d'argent; 7) une plus grande prépondérance des décisions commerciales spéculatives et « proactives »; 8) le déclin continuel de l'importance de l'énergie et des matières premières comme facteurs de production par point de pourcentage additionnel du PNB (économie de conservation); 9) « l'inséparabilité » des contextes politique et économique; et 10) la pénurie mondiale de capitaux réels (épargne).

Comme le fait voir Helliwell dans son mémoire, même à l'époque révolue des économies « de biens d'équipement », où le matériel tangible des industries lourdes déterminait la croissance économique, des pays orientés vers l'exportation comme le Japon, l'Allemagne de l'Ouest, la France et, plus récemment, les pays nouvellement industrialisés d'Asie comme la Corée, Hongkong, Singapour et Taiwan, avaient assuré la croissance de leur économie intérieure en l'exposant progressivement à la concurrence internationale. Ces pays ont évité le « piège de la substitution des importations » en forçant de plus en plus leurs industries naissantes à affronter la concurrence d'abord intérieure et ensuite internationale. L'introduction ordonnée de la concurrence internationale a permis aux économies de ces pays de sevrer les « nourrissons » du soutien de l'État. Dans les années à venir, le phénomène de l'assouplissement des économies internationales et nationales a d'autant plus de chances de nuire à une économie nationale qui tenterait de protéger ses industries manufacturières et de services de la concurrence entre pays et entre secteurs d'activité. Cette situation s'explique principalement par le fait que dans les économies « assouplies », les entreprises et les secteurs protégés pourraient être privés des éléments nécessaires à la croissance que sont l'information, la technologie, le capital et les ressources humaines.

Deuxièmement, le plaidoyer de l'auteur en faveur des politiques de stabilisation des prix serait plus convaincant si celui-ci reconnaissait explicitement le besoin du Canada d'épargner davantage (la source des investissements réels) et le besoin de stabiliser davantage le dollar canadien ou même d'en accroître la valeur par rapport au dollar américain. La réduction du taux d'inflation et des taux d'intérêt par rapport à ceux observés aux États-Unis profiterait également à l'économie canadienne. Lorsque l'économie s'assouplit, une monnaie faible à pour effet de nuire plutôt que d'aider à la compétitivité internationale. Le mythe d'une monnaie faible comme stimulant à l'exportation était le produit de l'ancienne conception de l'économie axée sur les biens d'équipement. Si le Canada a besoin de réduire sa dépendance à l'égard des ressources naturelles, pour lesquelles la demande mondiale diminue constamment, il doit exporter davantage de produits fabriqués, de technologies et de services ayant une valeur ajoutée élevée. Il faut pour cela faire d'importants investissements dans la logistique de la commercialisation sur les marchés étrangers. Une monnaie faible rend de tels investissements très coûteux. À l'ère du Pacifique, les industries canadiennes de fabrication et de services devront jouer à la fois sur la concurrence et la coopération avec les industries et les entreprises des autres pays du Pacifique. Une monnaie faible mettra le Canada en situation défavorable vis-à-vis du Japon et d'autres pays asiatiques.

Troisièmement, la politique domine l'économique. Les taux de change et même les taux d'intérêt sont déterminés davantage par les facteurs politiques et sont influencés par les courants monétaires mondiaux. Ainsi, un nationalisme économique dépassé incite les électeurs à croire faussement que leurs problèmes économiques et sociaux peuvent être facilement résolus par l'élimination de la concurrence étrangère. Ce n'est pas à moi de faire des commentaires sur la façon de restructurer le contexte politique canadien. Je me bornerai à suggérer que les Canadiens soient bien informés au sujet de l'émergence de l'ère du Pacifique ainsi que sur les peuples, les cultures, la géographie, les économies et la politique des autres nations du Pacifique.

5 La compétitivité de l'économie canadienne : l'horizon 2000

Par Marcel Côté

Les structures de l'économie canadienne sont appelées à évoluer grandement dans les 20 prochaines années. Les forces qui l'influenceront sont de deux ordres. D'une part, l'économie canadienne s'adaptera à son contexte qui change continuellement : technologies, produits, concurrence internationale, taux de change, institutions et ainsi de suite. Cette adaptation quasi organique sera le principal moteur de l'évolution des structures de l'économie canadienne. D'autre part, de façon volontaire, les gouvernements privilégieront des orientations. Ils manipuleront les manettes dont ils disposent pour aiguillonner l'économie dans des directions préférées. De cette évolution émergeront, au tournant du XXI^{e} siècle, les structures de l'économie canadienne. Ce quelles seront est l'objet de mon propos.

J'avoue d'emblée la témérité de tout exercice de prospective. Face à l'évolution future des structures de l'économie canadienne, trois questions fondamentales peuvent néanmoins être posées. Premièrement, quelles seront les caractéristiques de l'économie canadienne au début du XXI^{e} siècle et, en particulier, seront-elles très différentes d'aujourd'hui ? Deuxièmement, par rapport aux économies européenne, américaine et japonaise, les différences structurelles s'accentueront-elles ou y aura-t-il homogénéisation ? Enfin, le Canada pourra-t-il se considérer en meilleure forme économique par rapport aux autres pays industrialisés qu'il ne l'est actuellement ?

C'est à ces trois questions que je serai en mesure de répondre, en conclusion à ce texte, après avoir fait le tour des structures de l'économie canadienne et des principales forces qui les façonneront d'ici l'an 2000. Au départ, il est toutefois important de retirer aux exercices de prospective ce voile d'objectivité dont ils se drapent hypocritement. En fait, les exercices de prospective ne sont pas vraiment conduits pour prédire l'avenir; ils cherchent plutôt à influencer le présent. L'expérience nous enseigne que la valeur prédictive des exercices de prospective est très faible en comparaison avec leur impact sur le présent.

Un exercice de prospective qui réussit contribue à définir l'agenda du débat public. On sourit aujourd'hui devant les infernales prédictions de George Orwell. Mais dans les années 40, sa vision de 1984 a fait réfléchir. « Halte à la croissance », le manifeste du Club de Rome qui ne date que de 17 ans, nous situerait aujourd'hui dans un monde à la *Blade Runner*, pollué et suffocant, et dans une économie déséquilibrée par des raretés et des pénuries. Heureusement, le vaisseau humain a gentiment vogué dans une direction opposée. L'alarme du Club de Rome a peut-être d'ailleurs contribué à orienter le bateau dans la bonne direction au début des années 70. C'était sûrement le premier objectif que le Club de Rome poursuivait.

En somme, la plupart des exercices de prospective nous renseignent plus sur les problèmes du présent et du passé que sur les problèmes du futur. Je n'impute pas de motifs subversifs au Conseil économique du Canada ni à mes collègues qui participent au colloque. Mais il est aussi utile de rappeler qu'un exercice de prospective n'est pas nécessairement un cri d'alarme. Il existe un longue tradition de prospective sérieuse qui influence profondément la planification des organisations et des systèmes sociaux. Rappelons-nous *L'an 2000* de Herman Kahn et de ses collègues du Hudson Institute au début des années 60. C'est là l'un des ouvrages de prospective qui a bien vieilli et qui, encore aujourd'hui, est plus utile pour comprendre le futur que le passé. Plus que tout autre, Kahn a souligné les importantes contributions de la technologie et de l'accumulation du capital au progrès économique. Il s'est aussi fait un champion du progrès des économies du Tiers-Monde, progrès qui est souvent obstrué par les nombreux problèmes qu'elles rencontrent mais qui n'est pas moins réel.

L'exercice de réflexion qui a présidé au développement de ce texte ne m'amène d'ailleurs pas à lancer un cri d'alarme. Les structures de l'économie canadienne sont saines et elles évoluent au diapason des économies des pays industrialisés. Évidemment, le Canada souffre de disparités régionales, et ces disparités se maintiendront. De plus, nous perdrons progressivement l'avantage que nous donnaient nos ressources naturelles, dont la valeur s'atténue lentement. Mais nous pourrons exploiter de plus en plus l'avantage de la flexibilité qui caractérise l'économie d'un petit pays comme celle du Canada. Notre économie s'est développée des structures flexibles pour lui permettre, entre autres, de s'adapter à un taux de change fluctuant. Ceci est un atout important pour le futur.

Pour situer l'ampleur des changements que nous pouvons concevoir à l'horizon 2000, la première partie de ce texte analysera la période de 1970 à 1985, une période qui constitue notre étalon de mesure. L'évolution des structures de l'économie canadienne dans cette période relativement tourmentée balisera la témérité de nos propos subséquents.

La deuxième partie traitera des principales forces qui seront actives durant les 15 prochaines années. En troisième partie, nous examinerons différentes facettes structurelles de l'économie canadienne et leur comportement plausible dans ce contexte postulé. Ceci nous amènera, en conclusion, à répondre aux trois questions du début.

Notre étalon : la période de 1970 à 1985

Il est important de se donner un étalon afin d'évaluer l'ampleur des changements à venir. Cet étalon permet de baliser nos enthousiasmes quant aux changements qui peuvent survenir sur une période de 15 ou 20 ans.

La période de 1970 à 1985 a été perturbée par des chocs externes d'une ampleur significative. Il est fort plausible que les chocs des 15 ou 20 prochaines années ne soient pas plus brutaux ni plus grands. Passons brièvement en revue les six chocs qui nous apparaissent les plus significatifs.

L'abandon des Accords de Bretton Woods

Les changements dans le cadre institutionnel régissant les échanges monétaires internationaux autour de 1970 ont amené des modifications significatives des taux de change et de la valeur du dollar canadien. Les États-Unis représentent environ les trois quarts de nos transactions internationales. Le dollar canadien a perdu durant la période plus du quart de sa valeur en dollars américains. Face au deutsche mark et au yen, le dollar canadien a baissé de 40 % et de 281 %. Mais plus importante que ces baisses est la libéralisation des taux de change et l'incertitude relative de la valeur future de notre dollar sur les marchés internationaux.

La modification importante de la famille des économies industrialisées

Le Japon est apparu en force. Son produit national brut (PNB) a doublé en termes réels de 1970 à 1985. La Corée, Taiwan, Singapour et Hongkong suivaient dans la foulée japonaise. En Europe, la Grande-Bretagne joignait le Marché Commun, de même que l'Espagne, la Grèce, le Portugal, l'Irlande et le Danemark.

Les deux flambées du prix du pétrole

D'abord en 1973-1974, le prix du pétrole doublait. Puis en 1979-1980, il triplait. Chaque fois, une fièvre hystérique s'emparait du monde industrialisé : rationnement, contrôle des prix, réserves stratégiques, programme gigantesque de développement de sources alternatives, programme de conservation et ainsi de suite. Plus que tout autre phénomène, la « crise de l'énergie » aura marqué la psychologie du monde industrialisé durant notre période étalon. Que les prix aient chuté de 75 % de 1984 à 1988 n'a d'ailleurs pas changé cette perception de « crise ».

Le triomphe de l'ordinateur

Technologiquement, la période 1970-1985 fut celle de l'émergence du circuit intégré et son impact sur l'ordinateur. Le coût de computation a chuté par un facteur de 300 durant cette période [Peled, 1987]. L'apparition, au début des années 80, de l'ordinateur personnel dont certaines variantes coûtaient moins de 1 000 $ a aussi profondément modifié l'industrie de l'information et des communications. Le progrès technologique n'a pas été confiné à l'ordinateur. Par exemple, malgré le prix du pétrole qui passait de 30 à 35 $, le prix d'un billet d'avion Montréal-Paris en classe économique baissait de 20 % en termes réels durant la période.

Des feux d'artifices au Québec

Au Canada, pas de grands bouleversements sociopolitiques, mais quelques feux d'artifices au Québec : terrorisme, enlèvement politique, l'armée dans la rue, quelques grèves générales, l'élection d'un gouvernement séparatiste et un référendum sur l'indépendance du Québec. L'environnement politique canadien ne sera vraisemblablement jamais aussi bouillant qu'il ne l'a été de 1970 à 1985.

Une récession majeure en 1981-1982

La récession de 1981-1982 fut la plus importante qu'ait connue l'économie canadienne depuis les années 30. La combinaison de deux récessions américaines très rapprochées, l'absorption des hausses des prix du pétrole et une politique monétaire inflexible dans sa détermination à juguler l'inflation ont freiné brutalement l'économie canadienne. Toutefois, dans la mesure où l'inflation à plus de 10 % ne revient pas, il est peu probable qu'une telle récession se répète.

En somme, la période étalon retenue est remarquable par l'ampleur des chocs exogènes qui ont assailli l'économie.

Il n'y a manqué qu'une grande guerre, un événement de moins en moins probable. Que s'est-il donc passé sur le plan économique pendant ces 15 ans ? Ce qui est surprenant, c'est la performance et la stabilité de l'économie canadienne et son habileté à s'adapter doucement à l'évolution de son cadre structurel et aux chocs exogènes qui l'ont assaillie.

Le tableau 5-1 présente quelques chiffres comparatifs, pour le Canada et quatre autres pays, c'est-à-dire les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni et la France.

Durant ces 15 ans, le PNB canadien augmenta à un taux annuel moyen de 3,8 %. Deux récessions, l'une sévère en 1981-1982, marquèrent la période. Mais en bout de piste, ce que l'on remarque, c'est une croissance comparable à celle des autres pays industrialisés. Rien de remarquable, sinon que le Canada a fait un peu mieux que la France, les États-Unis et le Royaume-Uni.

Au chapitre de l'inflation, le Canada ne se distingue pas non plus. En fait, c'est la période elle-même qui se distingue, avec un taux d'inflation annuel supérieur à 10 % pendant quelques années, vers la fin des années 70, dans tous les pays industrialisés. Les taux d'intérêt nominaux emboîtèrent le pas, avec des pointes supérieures à 20 % en 1980 et en 1981. Qui aurait cru que quelques années plus tard, ces pointes extravagantes du loyer de l'argent n'auraient non seulement pas laissé de traces, mais seraient aussi presque oubliées.

Internationalement, la situation de l'économie canadienne changea très peu. Nos marchés d'exportation sont autant dominés par les États-Unis en 1985 qu'ils l'étaient en 1970, malgré les efforts de diversification du gouvernement du Canada. Nos termes d'échanges varièrent aussi relativement peu.

En somme, l'économie canadienne s'est bien adaptée aux perturbations de ces 15 ans. Mais ce comportement peu exceptionnel de l'économie canadienne fut celui de l'ensemble des économies des pays industrialisés. Leur robustesse et leur flexibilité sont relativement élevées. À moyen terme, elles sont en mesure d'absorber des chocs importants, tout en maintenant un certain rythme de croissance. En fait, en dehors de guerres qui détruisent leur capital physique, les économies industrialisées sont surtout marquées, et de façon positive, par le progrès des technologies.

Les tensions structurantes des 15 prochaines années

Sans prétendre pouvoir prévoir les chocs qui, inévitablement, viendront assaillir l'économie canadienne d'ici l'an 2000, on peut néanmoins identifier certaines vagues de fond qui créeront des tensions dans les rouages de l'économie et contribueront à en structurer son avenir. Ces tensions ne sont pas nécessairement dysfonctionnelles. Au contraire, la majorité d'entre elles tendent à être des éléments stabilisateurs, en ce sens qu'elles maintiendront l'économie sur une voie de croissance régulière. J'ai identifié sept de ces vagues. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une liste exhaustive, elle me semble saisir les principales forces structurantes de l'économie canadienne d'ici l'an 2000 et par après.

Tableau 5-1

La performance de l'économie de divers pays, 1970-1985
Base 100 en 1970

	Canada	États-Unis	Japon	Royaume-Uni	France
Croissance économique					
PNB réel	174	148	191	133	156
Production industrielle	154	160	182	136	120
Emploi	–	138	107	105	114
Exportations	209	167	355	159	222
Inflation	310	277	311	511	396
Taux de change ($ SDR)	76	101	214	54	62
Termes internationaux	96	76	91	102	92

SOURCE Nations Unies, *Statistiques financières internationales*.

La marche des technologies

Le progrès technologique continuera sa marche, probablement à son rythme moyen des 100 dernières années, soit 2 % [Cooper, 1986]. L'informatisation continuera son progrès foudroyant des 15 dernières années, grâce au progrès constant dans la miniaturisation des circuits [Peled, 1987]. La biotechnologie fera des ravages en pharmacologie et, à un degré moindre mais significatif, dans l'agro-alimentaire [Cooper, 1986]. Des progrès significatifs sont aussi attendus sur le front énergétique et dans le développement de matériaux [Cooper, 1986]. Ces découvertes et avances technologiques seront largement et rapidement diffusées à travers l'ensemble des pays industrialisés, et le Canada en profitera pleinement.

Certaines de ces découvertes technologiques pourraient-elles venir perturber indûment l'économie canadienne ? Ce serait le cas de développements technologiques qui auraient des impacts majeurs sur la structure des prix ou la structure des coûts de production d'une denrée. Par exemple, des progrès en biotechnologie pourraient modifier les équilibres actuels dans les grandes cultures agricoles et, à un degré moindre, dans les forêts. Mais de telles avances technologiques pourraient autant aider que nuire aux producteurs canadiens. Je postule que d'ici 15 ans, ces effets, quels qu'ils soient, n'auront pas d'impact significatif sur les niveaux de production.

L'élargissement du monde industrialisé

De nouveaux pays se joindront au club des économies avancées. Aujourd'hui, ce sont la Corée et Hongkong qui se joignent aux économies industrialisées. Demain, ce sera les Indes, la Chine, la Turquie et, qui sait, peut-être des pays socialistes ? Ces économies s'attaqueront à des marchés de masse de produits standardisés. Certains secteurs industriels de l'économie canadienne pourront être particulièrement touchés par leur entrée. Toutefois, l'économie canadienne s'est déjà bien adaptée à l'arrivée sur le marché canadien des exportations du Japon et des autres pays en voie d'industrialisation rapide. Les pays « grimpants » du futur emprunteront vraisemblablement les mêmes voies sectorielles, soit des secteurs où les producteurs canadiens sont absents ou déjà endurcis contre la concurrence des pays à bas coût. En somme, l'émergence des nouveaux pays industrialisés aura un impact décroissant sur les économies des pays industrialisés.

La baisse des barrières au commerce international

Bien qu'il soit à la mode de décrier la montée des barrières au commerce international, c'est effectivement le contraire qui se produit, et ce depuis maintenant près de 50 ans. Le processus se fait d'une façon complexe et n'est apparent qu'avec un recul de quelques années. Ainsi, de grands blocs de libre-échange émergent actuellement en Europe et en Amérique du Nord. Mais les barrières baissent aussi entre ces blocs. De plus, les efforts se déploient maintenant sur les barrières non tarifaires, les tarifs étant devenus, dans l'ensemble, des barrières marginales. En fait, l'émergence de règles visant à réduire l'unilatéralisme est déjà au cœur des démarches et politiques de négociation du Canada et de ses principaux partenaires commerciaux.

Les girations des taux de change

Si le dollar canadien atteignait la parité avec le dollar américain, l'économie canadienne serait-elle peu à peu étranglée ? Probablement que non, car cette hausse ne refléterait qu'un ajustement du marché. En 1985, alors que le dollar était à 0,69, nombreux étaient les économistes qui prédisaient un dollar canadien à 0,60 en 1987 et 1988. Ce fut un mouvement contraire qui s'est produit, mais l'économie canadienne n'a pas sombré dans une situation de crise. En fait, le taux de change est un facteur d'ajustement. Tout retour vers la parité avec le dollar américain ne refléterait que le dynamisme supérieur de l'économie canadienne ou notre habileté supérieure à contrôler l'inflation. L'incertitude associée aux fluctuations possibles peut sembler troublante. Mais il est difficile d'y voir plus d'impact que celui des importantes girations des cinq dernières années, impact qui fut somme toute marginal au Canada. Il est important de se rappeler que les fluctuations du dollar canadien contribuent à maintenir les équilibres internes et externes de l'économie canadienne. Les tensions d'ajustement de cet équilibre peuvent être supportées soit par un ajustement général des prix domestiques (une variation du taux de change), soit par une variation de la demande domestique (chômage ou inflation). Le Canada est l'un des plus petits pays industrialisés qui s'appui sur l'ajustement de son taux de change pour maintenir ces équilibres. On peut présumer que cette attitude officielle du gouvernement canadien ne changera pas d'ici l'an 2000. En fait, on ne décèle aucune indication, au ministère des Finances, à la Banque du Canada, dans les milieux financiers ou dans les milieux académiques, qui laisse présager l'émergence d'un appui pour des taux fixes pour le dollar canadien[1].

Une réglementation en évolution

L'actuel paradoxe de la réglementation est son comportement schizophrène. Alors que de grands secteurs voient leur cadre réglementaire s'assouplir, d'autres secteurs et activités se voient sujets à de plus en plus de réglementa-

tion. Par exemple, dans de nombreux secteurs traditionnellement réglementés, tels le transport, les communications et la finance, on remarque une déréglementation des prix et des marchés et une réduction des barrières réglementaires à l'entrée. En contrepartie, la réglementation s'accroît rapidement dans d'autres secteurs, tels l'alimentation, la pharmaceutique, les services aux personnes et le marché du travail. Quel sera l'effet net de ces mouvements réglementaires contradictoires sur la compétitivité du Canada ? Il est difficile d'apporter une réponse précise et absolue. Mais dans la mesure où la réglementation canadienne s'apparentera à celle des États-Unis (ce qui est la norme puisque les forces sociales lui donnant naissance sont les mêmes), nos relations commerciales seront peu affectées. Par ailleurs, l'Amérique du Nord pourrait se démarquer de ses partenaires commerciaux. Mais on ne peut toutefois affirmer que l'effet sera négatif. En effet, nos partenaires européens et asiatiques pourront « rattraper » l'Amérique du Nord sur certaines réglementations et nous, les rattraper sur d'autres. Il n'est pas certain que ce soient eux ou nous qui pourraient le plus souffrir de hausses relatives des contraintes réglementaires.

Une économie de plus en plus riche

La croissance du PNB per capita progresse depuis une vingtaine d'années à un taux moyen supérieur à 2 % par année. Cette croissance devrait continuer, faisant de l'économie canadienne une économie de plus en plus riche. Cette richesse se reflétera dans ses paramètres structurels. Ainsi, la part des services dans la production nationale continuera de s'élever, dépassant le cap des 70 %. La consommation de produits et services basés sur l'information progressera rapidement. Certains secteurs dont l'élasticité au revenu est inférieure à 1, telle l'industrie alimentaire, perdront de l'importance.

Mais ce qui sera fondamental, et probablement moins remarqué, ce sera l'accumulation continue de capital de production, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. On parle souvent aujourd'hui de la crise de renouvellement des infrastructures locales. Il s'agit évidemment d'une dramatisation d'un problème par des groupes d'intérêts, notamment les politiciens du palier municipal. Ce qui est plus important, c'est la marginalisation progressive de la contribution des nouveaux investissements au capital productif disponible, et la « crise des infrastructures municipales » l'illustre bien. Les investissements requis sont de l'ordre de 15 milliards de dollars sur une dizaine d'années, soit de l'ordre de 0,25 de 1 % de la production nationale. L'angoisse des politiciens au niveau municipal est beaucoup plus politique qu'économique. En fait, le stock élevé de capital productif est devenu un facteur important de stabilité du côté productif de l'économie. De plus, l'intensité croissante en capital de la production contribue à renforcer la stabilité du côté producteur de l'économie.

Une gestion macro-économique de plus en plus sophistiquée

Les événements de 1929-1933 ne pourront plus se répéter. En effet, on connaît trop aujourd'hui l'importance de la quantité de la monnaie et des effets stabilisateurs de la demande publique pour permettre que la Grande Crise se reproduise. De plus, le progrès des systèmes d'information dans les entreprises a contribué à stabiliser les cycles d'inventaire. Mais c'est surtout au niveau des politiques des gouvernements nationaux que les progrès ont été faits. Les agrégats monétaires sont l'objet d'une attention généralisée. Des contacts fréquents entre les principaux pays sont institutionnalisés, permettant des interventions stabilisatrices rapides. Les immenses déficits gouvernementaux canadiens et américains sont une indication de la robustesse du système de gestion des économies industrialisées. Les politiciens peuvent maintenant se permettre des déficits de cette magnitude, sans précipiter de crise économique, grâce à l'habileté des gestionnaires de l'économie, qui savent s'accomoder de l'irresponsabilité des politiciens.

Cette liste de sept caractéristiques structurantes peut ne pas faire unanimité. D'aucuns auraient pu mentionner une crise imminente du pétrole, les tensions Nord-Sud et les bouleversements en Union soviétique, entre autres choses. En fait, ces facteurs ont été considérés. Mais ces appréhensions, car c'est de ceci qu'il s'agit, me semblent soit non fondées, soit associées à des événements de conséquences économiques limitées pour le Canada. Je n'ai retenu que ce que je croyais être les tensions structurantes de l'économie canadienne. À cet égard, l'expérience de 1970 à 1985 a été un guide précieux, car elle nous enseigne une certaine modestie quant à l'impact des crises politiques ou journalistiques sur l'économie réelle.

Passons néanmoins en revue trois autres facteurs que je n'ai pas retenus, trois cas derrière lesquels on peut retrouver malheureusement trop d'économistes. Premièrement, je n'ai pas parlé de la crise des marchés financiers comme facteur structurant. Le krach d'octobre 1987 s'est révélé une mine d'or pour de nombreux observateurs et économistes qui ont divagué pendant plusieurs mois sur le thème « 1929 est de retour ». C'était inévitable : un hoquet se remarque toujours dans un salon. Pourtant, il est difficile, un an plus tard, de déceler des effets sur l'économie réelle de ce bref épisode.

Mon deuxième exemple est le niveau des déficits et des dépenses gouvernementaux comme facteur structurant. Keynes serait-il devenu insignifiant ? La réponse est tout autre. Les gouvernements se sont emprisonnés dans un enchevêtrement complexe de programmes et transferts à leurs commettants, au point où ils ont perdu toute flexibilité dans leur niveau de dépenses. Les « bénéficiaires » défendent leurs intérêts avec une férocité qui fait trembler tout politicien qui voudrait se dégager une marge de manœuvre. Du côté des revenus, la marge de manœuvre est aussi faible : « taxe » est devenu un mot obscène. En somme, le niveau actuel de dépenses gouvernementales, en termes réels, est difficilement compressible. Par contre, il ne peut s'accroître facilement à cause de la pression fiscale. En somme, il n'y a plus de marge de manœuvre et les changements se feront donc lentement. Ce qui ne veut pas dire qu'on ne mettra plus jamais en marche de nouveaux programmes importants. Les politiciens continueront de travailler. Chaque décennie aura ses grands débats, qui impliqueront l'ouverture de nouvelles vannes budgétaires. Notre décennie est celle des pluies acides et des garderies. D'ici quelques années, des groupes d'intérêts développeront leurs muscles et tisseront un filet de plus pour bien attacher le gouvernement. Heureusement, pendant ce temps, l'économie réelle continue de croître et de faire un peu de place à ces « nouveaux besoins ». Après 40 ans de fonctionnement à plein régime, il ne reste plus grand *pep* dans l'engin gouvernemental, mais l'économie sait s'accommoder de son impérialisme invétéré.

Mon troisième exemple est la catastrophe écologique. S'agira-t-il de l'effet de serre, l'explosion d'une centrale nucléaire, la décimation des forêts par les pluies acides ou la désertification ? Je n'entrerai pas dans ce jeu savonaroléen. Les cauchemars ne me font plus peur. On peut postuler, et c'est un postulat que je retiens, que le monde s'adaptera. Les nuages temporiseraient l'effet de serre. De plus, s'il faut diminuer les émissions de fréon, de gas carbonique, de plomb ou d'oxyde de soufre, le monde le fera graduellement, sur une période appropriée, de façon à parer à la catastrophe bien avant qu'elle soit devenue inévitable. Hier, c'était le DDT qui faisaient peur au monde. Aujourd'hui, les pluies acides sont les nouveaux dragons. Demain, il y en aura d'autres.

La structure industrielle du Canada au prochain millénaire

Les propos qui précèdent suggèrent une stabilité de l'économie canadienne. C'est aussi ce que suggère notre étalon de 1970 à 1985. Il y aura certes des changements. Mais ces changements s'inscriront essentiellement dans l'évolution globale des économies industrialisées. Il y aura néanmoins des points de divergence et des nouvelles caractéristiques structurelles qui pourront émerger d'ici l'an 2000. J'ai examiné quatre aspects de l'économie canadienne où plusieurs observateurs envisagent ou souhaitent des changements profonds : notre dépendance sur les ressources naturelles, l'avenir du secteur manufacturier canadien, le défi de la haute technologie et les disparités régionales.

Porteurs d'eau bien nantis

Les matières premières et les matériaux semi-finis représentent plus de 50 % des exportations du Canada et plus de 25 % de l'ensemble de nos recettes courantes de l'étranger. Les produits de la forêt, les hydrocarbures et les céréales représentent presque les deux tiers de ces exportations « primaires ». Dans une perspective à moyen terme, la question fondamentale porte sur l'évolution des prix internationaux de ces produits : à l'avantage du Canada ou à son désavantage. Ce sont ces prix qui dicteront le niveau de production et la valeur de ces transactions.

Une certaine école de pensée prévoit des pénuries mondiales de matières premières. Le témoignage le plus connu fut le manifeste du Club de Rome de 1970. Selon cette école, des hausses des prix sont inévitables. Par ailleurs, une autre école de pensée, dont le Hudson Institute est le foyer le plus connu, soutient que les ressources de la terre sont abondantes et que des pénuries de matières premières sont peu probables à moyen et long termes. Selon cette école, on ne prévoit pas de hausses séculaires de prix des matières premières. Le contraire serait plus plausible [Singer, 1987].

D'une perspective canadienne, nos préoccupations se limitent à un nombre restreint de commodités. Il y a d'abord le bois d'œuvre et le papier. Certains industriels canadiens soulèvent parfois le spectre des forêts tropicales qui, théoriquement, pourront bientôt produire du bois d'œuvre et des fibres de qualité à bien meilleur coût qu'au Canada, particulièrement si certains déblocages se produisent en matière sylvicole. La concurrence de cette nouvelle source pourrait faire chuter les prix. À un degré moindre, la concurrence pourrait venir des forêts méridionales d'Amérique du Nord, particulièrement du sud-est des États-Unis. Malgré les incertitudes qui entourent ces développements, leur envergure et leur impact sont toutefois peu élevés à moyen terme. Il est fort probable qu'en l'an 2000, et même en l'an 2010, les industries canadiennes continueront d'exploiter profitablement cette grande ressource renouvelable qu'est la forêt canadienne et dont plus de la moitié est exportée. En somme, sur un horizon de 20 ans

ou même 30 ans, l'arrivée en masse de nouveaux producteurs étrangers sur nos marchés traditionnels est peu probable[2].

Notre deuxième commodité d'exportation, les céréales de l'Ouest, fait face à un environnement commercial plus difficile. Il ne reste plus, à l'exception de l'Union soviétique, de grands pays importateurs. Nul doute que l'Union soviétique maîtrisera aussi son agriculture de base d'ici l'an 2000. Ce réajustement de la production mondiale de grains affectera les prix internationaux et initiera des mouvements compensatoires dans les viandes. Ces ajustements sont d'ailleurs commencés depuis une quinzaine d'années. Le secteur de l'agriculture des pays industrialisés a amorcé une restructuration fondamentale qui se continuera au-delà de l'an 2000 et qui, par les jeux des interdépendances, se propagera dans toutes les provinces canadiennes. De 5 % du PNB que le secteur agricole représente aujourd'hui, il pourrait tomber à beaucoup moins sous une combinaison d'effets de prix et d'effets réels.

Le secteur des métaux et des minéraux est relativement hétérogène au Canada. De façon globale, les perspectives de la plupart de ces commodités ne sont pas encourageantes à cause des mises en exploitation régulières de gisements plus économiques dans les pays du Tiers-Monde et du monde communiste. D'ailleurs, à long terme, la plupart des commodités minérales et métalliques affichent des prix stables ou décroissants. Ceci devrait continuer (l'aluminium sera une exception). À moins de découvrir de nouveaux gisements à faible coût, les exploitations canadiennes de ce secteur devraient faire face à un environnement commercial peu hospitalier[3].

Sur le plan énergétique, il faut distinguer entre le pétrole, le gaz et l'électricité. Le niveau d'activité de l'industrie pétrolière canadienne est tributaire du prix mondial du pétrole. Depuis 15 ans, ce prix a été l'objet de manipulations par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole. Mais l'ère du cartel pétrolier semble révolue, comme la théorie économique le prévoit. Les pronostics sur le prix du pétrole sont néanmoins nombreux et couvrent un éventail étendu de possibilités. Bien que je ne désire pas m'immiscer dans ces querelles de chiffres, je me permettrait de tracer un corridor réaliste où le prix du pétrole en dollars constants se situe entre 10 et 25 $ US. Que le prix soit à l'une ou l'autre extrémité de cette bande changera un peu le sort de l'économie canadienne. Mais rien de dramatique n'en découlera. De nouveau, notre période étalon nous ramène à la réalité. En effet, l'effet le plus dramatique que nous pourrions concevoir serait, d'un côté, un boom économique dans l'Ouest comparable à celui des années 70 et, d'un autre côté, une stagnation comparable à celle des années 80 dans les provinces de l'Ouest. De toute façon, les deux scénarios représentent quelques milliards de plus ou de moins au déficit du gouvernement fédéral[4].

Par contre, le Canada continuera d'exporter du gaz, quel que soit son prix, d'ici l'an 2000 et par après. Mais ces exportations ne représenteront qu'un petit pourcentage (3 %) des exportations canadiennes. Il en est de même pour l'électricité et les métaux, tel l'aluminium, qui sont des dérivés de l'électricité. Peu de changements radicaux dans la structure de nos exportations sont prévisibles à ce chapitre.

En somme, dans la mesure où l'économie canadienne est tributaire des ressources naturelles, elle pourra être affectée d'ici l'an 2000 – mais de façon limitée – par l'évolution des prix internationaux de ces ressources. Le problème majeur du Canada se situe du côté agricole, où la surproduction mondiale amène des transformations majeures qui entraînent sa marginalisation progressive et qui auront d'importants impacts régionaux.

Le secteur manufacturier : tirer profit de notre petite taille

Les historiens de demain diront peut-être que les économistes du XX^{e} siècle ont eu, pour le secteur manufacturier, la même fixation que les physiocrates du XVIII^{e} siècle avaient envers l'agriculture. C'est que la plupart des biens transigés internationalement aujourd'hui sont encore des biens manufacturés.

C'est une situation qui est appelée à changer. D'une part, les services représentent une part croissante des exportations et gagnent ainsi leurs titres de noblesse. D'autre part, les modes de production du secteur manufacturier sont en transformation profonde. Piore et Sabel [1984] argumentent de façon convaincante que la recherche d'économies d'échelle, le principal moteur de l'évolution du secteur manufacturier au XX^{e} siècle, est de moins en moins un élément structurant du secteur manufacturier. Premièrement, la technologie nivelle de plus en plus les économies d'échelle. Deuxièmement, les fluctuations de la demande mondiale, amenées en grande partie par la fébrilité des taux de change, atténuent grandement les avantages de la production en grande série que favorisent les économies d'échelle. Et, troisièmement, des citoyens de plus en plus à l'aise exigent de la variété. C'est la convergence de ces trois facteurs qui étouffe graduellement la production de masse, dont le modèle fut l'organisation traditionnelle de l'industrie nord-américaine de l'automobile. Le secteur manufacturier des pays industrialisés privilégie de plus en plus la

flexibilité, ce qui favorise la production à plus petite échelle, diminue les barrières à l'entrée et encourage la diversité. Ce sont ces forces qui sont à la base de la restructuration mondiale du secteur manufacturier.

C'est en misant sur les avantages de ce nouvel environnement que les industriels japonais se sont attaqués à divers secteurs, que les Allemands se sont imposés dans la machinerie et que les Italiens ont triomphé dans les textiles et vêtements haut de gamme. La production flexible et à plus petite échelle se répand actuellement dans l'ensemble du secteur manufacturier, favorisant ainsi les entreprises innovatrices et offrant un climat beaucoup plus accueillant aux petites entreprises, aux sous-traitants et aux nouvelles entreprises.

Le secteur manufacturier canadien est favorisé par ces tendances. La petite taille traditionnelle de nos usines cessera d'être un désavantage marqué. Toutefois, la zone monétaire canadienne continuera de définir un petit marché canadien. Les procédés et technologies qui seront développés et expérimentés au Canada refléteront cette réalité. Un exemple de cet état de choses est la nouvelle usine de Honda à Alliston (Ontario). La première phase prévoit une production annuelle de 70 000 voitures, production que la seconde phase de l'usine portera à 140 000 unités. Ce niveau ultime est moins de la moitié de ce qu'une usine typique d'automobiles produit et qui est encore aujourd'hui considéré comme la taille optimale d'une usine d'assemblage d'automobiles, soit 300 000 automobiles par année. L'utilisation de technologies nouvelles, de *designs* appropriés et de sous-traitants permet à Honda de contrer significativement les désavantages d'un volume plus faible, tout en donnant plus de flexibilité. Honda entend construire plusieurs usines de ce type en Europe dans les prochaines années.

La zone monétaire canadienne crée suffisamment d'incertitude pour élever des barrières à l'entrée de nos frontières. Cette incertitude favorise les producteurs établis au Canada. Derrière cette barrière se développeront des entreprises qui sauront maîtriser les défis de plus petite taille et qui harnacheront tout le potentiel de la flexibilité. À moyen terme, ceci pourrait donner un avantage structurel aux entreprises canadiennes dont les produits et services sont exportables.

L'accord de libre-échange encouragera ces tendances en éliminant, ou pour le moins en atténuant, les barrières artificielles au commerce avec les États-Unis. Le taux de change devrait se situer autour d'un niveau où les producteurs canadiens sont compétitifs avec les producteurs américains sur une longue période. Parce que nos producteurs maîtrisent mieux la production sur une plus petite échelle, donc la variété et la flexibilité, ils seront plus en mesure de concurrencer à long terme.

Le débat sur le secteur manufacturier a souvent porté sur la productivité, la conclusion étant généralement que les entreprises canadiennes perdaient la bataille de la productivité. Mais sur ce plan, tout dépend du taux de change, qui détermine la valeur de l'*output* au Canada. Ce qui est aussi pertinent dans ce débat, c'est qu'il repose sur des données peu fiables. On connaît les difficultés de mesure de la productivité. On connaît aussi les difficultés de comparaison; les secteurs canadiens et américains en compétition directe ne constituant qu'une petite partie de la base manufacturière. En conséquence, aborder la situation du secteur manufacturier canadien par le biais de la productivité me semble une avenue relativement stérile, particulièrement dans un contexte de taux de change flottant.

Une avenue plus prometteuse est celle de l'entreprenariat, c'est-à-dire de l'habileté des entrepreneurs canadiens à implanter de nouvelles activités et à conquérir de nouveaux marchés. Dans la mesure où l'environnement canadien favorisera le lancement d'entreprises et que ces entreprises se donnent des ambitions qui dépassent nos frontières, le secteur manufacturier canadien entretiendra son renouvellement continu.

La haute technologie : notre chimère nationale

L'entreprise nord-américaine qui fait le plus dans le domaine de la recherche et du développement est General Motors, soit environ 8 % de ce qui est fait par le secteur privé aux États-Unis. C'est autant que l'ensemble des compagnies pharmaceutiques américaines [*Business Week*, le 20 juin 1988, p. 139]. Cette observation peut en surprendre plusieurs. Mais elle nous rappelle la nécessité d'une saine prudence lorsqu'on traite de l'importance économique de la recherche et du développement.

Cette prudence s'impose avec une acuité croissante. De plus en plus, nos dirigeants politiques, écoutant un certain *establishment* technico-scientifique, vibrent au défi technologique. Pour affronter le XXI^{e} siècle, selon cette vision des choses, le Canada devrait être à l'avant-garde en matière de développement et d'utilisation de la haute technologie. À défaut, le Canada glissera vers le bas du peloton des pays industrialisés. Selon cette nouvelle sagesse conventionnelle, la règle d'or pour se maintenir dans la course, c'est de consacrer 2 % du PNB à la recherche et au développement.

Il est loin d'être certain que cette analyse soit juste et pertinente. Quelques General Motors canadiens de plus ne

changeraient pas la place du Canada dans le peloton de la haute technologie. Le paradigme, qui donne aux dépenses en recherche et en développement un rôle central dans le développement économique, repose sur des bases conceptuelles fragiles. Un angle d'attaque plus riche est d'examiner la performance canadienne comme « développeur » et utilisateur de nouvelles technologies.

Le développement de nouvelles technologies se fait au confluent des activités de recherche fondamentale de pointe et des activités de commercialisation de produits innovateurs. La recherche fondamentale de pointe fournit les percées sur lesquelles se greffent les nouvelles technologies. Conduite principalement dans les universités, cette recherche permet aussi de former des scientifiques qui se situent à l'avant-garde de leurs champs disciplinaires. Sur le plan économique, le milieu immédiat peut profiter de ces activités de recherche. Par voie de consultations, par le recrutement de diplômés universitaires de haut calibre ou simplement sur la base de contacts de voisinage avec les chercheurs, le milieu industriel local est en mesure d'exploiter en premier les corollaires des découvertes de la recherche fondamentale conduite localement. C'est cette symbiose entre chercheurs de pointe et industriels qui a donné naissance aux grandes agglomérations technologiques, telles la Baie de San Francisco, la région de Boston et la région de Cambridge en Angleterre [Miller et Côté, 1986].

Le principal désavantage du Canada comme « développeur » de nouvelles technologies se situe au niveau de la recherche fondamentale de pointe. Notre carence à ce niveau relève essentiellement d'une faille structurelle dans le mode de financement de la recherche universitaire. La recherche universitaire au Canada est financée essentiellement par les gouvernements et la répartition des fonds se fait, selon les critères du marché politique, entre un grand nombre d'universités. Contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, il n'y a pas de concentrations élevées de financement dans des centres universitaires d'élite, ce qui faciliterait la constitution et le maintien à long terme des centres de recherche de calibre et d'envergure internationaux. Les États-Unis sont ainsi privilégiés par un nombre significatif d'universités orientées vers la recherche et qui sont autonomes financièrement. En contraste, les universités canadiennes sont principalement financées sur la base du nombre d'étudiants et sur des considérations géographiques. L'Université du Manitoba a droit à ses centres de recherche et ses subventions de recherche au même titre que l'Université de Toronto. Malgré tous les efforts de bonne volonté, les commissions d'enquête et les rapports d'experts, le système politique canadien reconnaîtra toujours les droits et privilèges des citoyens de Sherbrooke, de Belleville et de Saskatoon, et ceci implique leur quote-part des subventions à la recherche fondamentale. Ce régime ne donnera pas au Canada des institutions tels le Massachusetts Institute of Technology et l'Université Stanford.

Ce n'est pas qu'il n'y ait aucune concentration des fonds de recherche et des activités de recherche au Canada. En fait, les universités situées à Toronto et à Montréal s'accaparent du gros des subventions à la recherche au Canada. Mais il n'y a pas cette discrimination brutale qui a donné naissance aux grands centres d'excellence américains[5]. La carence de *powerhouses* mondiaux en matière de recherche universitaire se traduit par la présence d'un maillon faible dans la chaîne menant à des agglomérations de haute technologie.

En conséquence, il est préférable, pour les fins de l'exercice, de considérer l'Amérique du Nord comme une grande région sur le plan de la recherche. L'émergence de nouvelles technologies se manifestera surtout dans quelques concentrations géographiques et autour des grandes universités de recherche. Dans certains secteurs, telle la médecine, certaines villes canadiennes peuvent bien figurer. Mais sur le plan du développement de nouvelles technologies à hautes applications commerciales, et la médecine n'est pas dans une telle catégorie, les concentrations d'effectifs de chercheurs de premier rang dans les régions et villes canadiennes sont rares.

Ceci n'est pas nécessairement une situation dramatique. Une agglomération industrielle de haute technologie peut se développer sans être collée sur une université de recherche mondialement reconnue. Montréal est plus près de Boston qu'elle ne l'est de Brandon. Les technologies voyagent bien dans le monde d'aujourd'hui, et le Canada est un bon assimilateur de technologies nouvelles. Bon nombre d'entreprises canadiennes ont la masse critique d'employés hautement spécialisés pour suivre l'évolution technologique de leur industrie et même être à l'avant-garde. Que la recherche de base alimentant ces nouvelles technologies ait été conduite aux États-Unis ou en Europe est peu pertinent. L'essentiel est que l'entreprise sache s'abreuver aux meilleures sources technologiques[6].

À cet effet, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement [1985, vol. 2] a conclu que le Canada était légèrement retardataire par rapport aux États-Unis dans l'adoption des nouvelles technologies. Ce retard m'apparaît peu significatif. Revenons de nouveau à notre période étalon. Pourrait-on dire que, de 1970 à 1985, le Canada a souffert du retard qu'il a pris dans l'intégration des nouvelles technologies dans sa structure industrielle ? Une revue de la littérature ne permet pas de conclure ainsi.

Ce que semble avoir trouvé la commission, c'est que l'assimilation se fait en moyenne au Canada quelques mois plus tard qu'aux États-Unis. Cette approche a toutefois le défaut de considérer les États-Unis comme un ensemble homogène et de toujours comparer le Canada à la région la plus avancée aux États-Unis. Il se pourrait fort bien qu'entre le Midwest américain et le Canada, il n'y ait pas de différence. De plus, il est fort probable que cette situation n'évolue pas dans le temps de façon significative, ce qui explique que l'on parle peu ou pas, dans la littérature économique, du retard croissant ou des gains que pourrait faire le Canada dans l'assimilation par sa structure industrielle de nouvelles technologies.

Le Conseil des sciences du Canada a décrié par le passé le retard technologique du Canada et a proposé des stratégies radicales pour propulser le Canada à l'avant-garde de la recherche. En lançant ces cris d'alarme, le Conseil s'est comporté comme un groupe typiquement voué à la promotion des intérêts particuliers de sa clientèle de scientifiques. Mais quels que soient les cris d'alarme, il est peu probable que la réalité géopolitique canadienne change. Les subventions de recherche continueront à être distribuées égalitairement à travers le Canada. Nous continuerons donc à traîner la patte en matière de recherche fondamentale. Mais nous continuerons aussi à assimiler relativement rapidement les nouvelles technologies dans notre structure industrielle, comme la plupart des autres régions d'Amérique du Nord. En résumé, le Canada n'est peut-être pas, pour diverses raisons, un bon « développeur » de technologies, mais ses entreprises peuvent être de bons assimilateurs de nouvelles technologies. Cessons donc de nous inquiéter des lamentations du Conseil des sciences et préoccupons-nous plus des Chambres de commerce.

Les disparités régionales

La persistance de disparités régionales significatives au Canada est à la base de nos principaux débats politiques. La situation est bien connue. La production économique per capita varie, sur un indice moyen de 100, de 50 à Terre-Neuve et 70 dans les autres provinces atlantiques, à 115 et 120 en Colombie-Britannique et en Alberta. L'Ontario se situe à 110 et le Québec à 80. De plus, comme l'ont souligné en 1977 le Conseil économique et en 1985 la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, les écarts de productivité sont demeurés relativement stables depuis plusieurs décennies.

Ce qui est toutefois remarquable, et la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada [1985, vol. 1] l'a aussi souligné, c'est que le revenu disponible moyen par ménage, ajusté pour le coût de la vie, est beaucoup plus égal entre les provinces, variant entre 80 et 85 pour les provinces atlantiques, 95 et 103 pour le Québec et l'Ontario et 91 et 111 pour les provinces de l'Ouest. Les variations interrégionales sont en somme beaucoup moins significatives que les variations intraprovinciales. Cette distribution beaucoup plus égalitaire, qui se situe au niveau du portefeuille des ménages, reflète et justifie l'effort exceptionnel de redistribution entre les provinces que fait le système politique canadien.

La question de la persistance des disparités régionales a été examinée sous tous ses angles par les économistes canadiens. Différentes thèses ont été avancées pour l'expliquer[7]. L'acceptabilité sociale et politique de la situation post-distribution rend toutefois moins critiques les disparités de productivité. Après tout, les citoyens sont confortables. Pourquoi chambarder le système ?

Récemment, plusieurs études ont traité de la situation des provinces de l'Ouest et de leur sensibilité à l'évolution du prix mondial des hydrocarbures. Divers scénarios ont été simulés. Il se dégage de ces analyses que, quelles que soient les hypothèses quant aux prix du pétrole, la structure industrielle des provinces de l'Ouest ne devrait pas changer de façon majeure d'ici 20 ans. En particulier, le rêve des gouvernements de développer un secteur manufacturier plus important ne se traduira que par des résultats fort modestes et les efforts consentis ne changeront pas la dépendance historique de la base économique des provinces de l'Ouest sur le secteur primaire [Schweitzer, 1983; Conseil économique du Canada, 1984].

Le rêve « d'industrialiser » rapidement l'Ouest canadien repose d'ailleurs sur une vue naïve du développement du secteur manufacturier. Ce développement ne peut se faire par l'implantation d'usines par des entreprises de l'extérieur : une usine de General Motors, une usine de Canam Manac, une usine de Magna et ainsi de suite. Les usines filiales sont rarement à l'origine du secteur manufacturier d'une région. Ce sont plutôt des entreprises locales qui émergent et structurent le secteur manufacturier et précèdent ainsi l'arrivée des usines filiales. De plus, des conditions propices président à ce processus qui s'articule lentement sur plusieurs générations d'entrepreneurs. Mais ce qui contribue aussi à l'irréalisme du rêve d'industrialisation de l'Ouest canadien est le fait que l'émergence du secteur manufacturier comme bloc structurel de la base économique d'une région en développement est un phénomène en voie de marginalisation dans une économie moderne.

Les efforts de diversification rapide des bases économiques des différentes régions du Canada se butent donc à

des obstacles sérieux. Deux de ces obstacles méritent des mentions spéciales. Premièrement, l'une des conditions derrière l'entreprenariat est la présence d'organisations incubatrices où les entrepreneurs conçoivent et préparent leur entreprise tout en gagnant leur vie. Cette incubation explique d'ailleurs la filiation d'activités entre les nouvelles entreprises et les entreprises existantes dans une région. En somme, le caractère sectoriel de l'entreprenariat de base est tributaire de la base économique existante. Une région qui n'a qu'un secteur industriel limité, telles les provinces atlantiques et les provinces de l'Ouest, ne peut s'attendre à un développement significatif de nouvelles entreprises manufacturières. L'évolution est très lente. Deuxièmement, penser suppléer à la lenteur de ce processus par l'importation d'usines filiales est naïf. Non seulement l'offre d'usines filiales est-elle relativement limitée, mais leur localisation obéit à des critères stratégiques propres à l'entreprise sur lesquels les pouvoirs publics ont très peu d'influence. En particulier, les régions à vocation primaire ont rarement d'attraits stratégiques pour ces entreprises.

C'est donc dire que la structure industrielle et les disparités régionales inhérentes n'évolueront que lentement au Canada. Ainsi, des hausses de prix du pétrole pourraient favoriser l'Ouest, y stimuler un accroissement de population et encourager le développement des services. Il est toutefois peu probable que ces hausses soient aussi dramatiques que celles qui ont marqué notre période étalon. De 1970 à 1985, la part de l'Alberta dans les emplois manufacturiers canadiens est passée de 3 à 4 %.

Les provinces atlantiques ne devraient pas connaître de changement dramatique de leur situation. Le projet Hibernia et d'autres projets pétroliers n'auront pas un impact majeur sur la structure industrielle. Leurs impacts sur les revenus seront plus significatifs, mais ils seront compensés par une diminution des transferts fédéraux. Néanmoins, les provinces atlantiques seront favorisées par la hausse continue de l'importance des services dans la demande finale des économies industrialisées. En effet, les villes d'importance secondaire, telles que Sidney et Moncton, sont d'importants fournisseurs de services pour leur région côtière. La production économique se décentralise au fur et à mesure que l'économie s'oriente vers une demande plus forte de services. Elles en bénéficieront.

Le phénomène qui pourrait dominer le débat sur les disparités régionales au Canada est peut-être l'écart croissant entre les régions urbanisées, où les services peuvent être produits efficacement, et les régions rurales, dont l'économie est fortement tributaire de la production primaire et de la production manufacturière des secteurs en croissance beaucoup moins forte. Dans la mesure où, de façon générale, les prix des ressources naturelles évoluent de façon adverse dans le moyen terme, ces écarts seront accentués. Les régions qui progresseront d'ici l'an 2000 seront probablement celles les plus urbanisées. Cette tendance importante, plus que toute autre politique, pourrait influencer le débat sur les disparités régionales.

Le Canada de l'an 2000

Les économistes aiment généralement prédire les grands tournants et les points d'inflexion. Toutefois, une analyse sobre de la période étalon, que furent les années 1970 à 1985, et la présence de nombreux facteurs stabilisateurs ne laissent pas pressentir beaucoup de surprises dans l'évolution de la structure industrielle du Canada d'ici l'an 2000. Non pas qu'il n'y aura pas d'évolution et que cette évolution ne sera pas significative. Il s'agira essentiellement d'un prolongement de la situation actuelle.

Durant la période de 1970 à 1985, l'économie canadienne a progressé de 45 % sur une base décennale, et la population de 10 %, sur la même base. C'est une performance supérieure à celle des États-Unis et celle des principaux pays du Marché commun. La performance de l'économie canadienne dans les 15 à 20 ans à venir devrait être du même ordre. La croissance économique pourrait être légèrement meilleure ou légèrement inférieure à celle des autres pays industrialisés, selon que le Canada sera plus ou moins favorisé par la conjoncture internationale, l'évolution technologique et les choix de sa classe politique.

La structure industrielle du pays évoluera aussi lentement vers les services, ce qui devrait favoriser les régions urbanisées. La situation économique du corridor Windsor-Québec, qui regroupe presque 50 % de la population canadienne, devrait continuer d'être au-dessus de la moyenne canadienne, de même que les principales régions urbanisées du Canada. Par contre, la situation des provinces de l'Ouest sera influencée par le prix du pétrole. Leur bonne fortune y est liée, d'autant plus que l'agriculture fera de plus en plus figure d'enfant malade.

On peut compter sur le système politique pour atténuer l'impact régional des grands écarts de productivité. La performance actuelle du système politique canadien, du moins de la perspective d'une personne qui croit aux vertus de la redistribution nationale, est excellente. Les chances que ce partage puisse être amélioré de façon significative sont faibles, ce qui laisse croire que les disparités actuelles ne changeront pas de façon sensible.

On fait grand état des conséquences possibles du libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Le Conseil économique du Canada prévoit quelques centaines de milliers

d'emplois supplémentaires qui résulteraient d'une plus grande efficacité de l'économie. En termes concrets, ces calculs sont très aléatoires. C'est donc la direction qui compte et non l'estimation précise. Mais de plus, cet accroissement ne représente toutefois qu'une petite proportion de l'accroissement probable des emplois résultant d'une projection tendancielle de la croissance économique. En somme, les projections des effets bénéfiques du libre-échange, quoique clairement positives, sont à la limite du mesurable. Il est indéniable que des bénéfices résulteront d'un gain d'efficacité, mais on ne peut vraiment mesurer a priori l'amplitude de ces gains.

Les principales conséquences de l'accord de libre-échange seront d'un tout autre ordre. De nature institutionnelle, elles ne sont pas saisies par les modèles économiques. Une meilleure circulation nord-sud et une plus grande stabilité du cadre commercial inciteront les entreprises à accentuer leurs orientations stratégiques nord-sud. Il en résultera une plus grande intégration institutionnelle : les entreprises américaines deviendront plus présentes au Canada et les entreprises canadiennes, plus présentes aux États-Unis. Cette intégration se reflétera sûrement dans le commerce entre les deux pays, reflétant les gains d'efficacité familiers aux économistes. Mais de façon plus globale et beaucoup plus subtile, cette intégration se reflétera aussi dans une intégration organisationnelle plus poussée, tant au chapitre des personnes (des Canadiens travaillant aux États-Unis et vice versa) qu'au chapitre des méthodes, des techniques et des produits. L'impact de cette intégration est difficile à mesurer. C'est d'ailleurs une des craintes des opposants canadiens au libre-échange qui voient, dans ce phénomène, une étape dans une intégration politique et culturelle plus forte.

Une question plus pertinente à nos propos est l'impact de cette intégration sur le dynamisme institutionnel de la base économique du Canada. Les entreprises établies au Canada seront-elles plus dynamiques dans un environnement nord-américain qu'elles ne le sont dans un environnement principalement canadien ? La réponse à cette question n'est pas facile. Qui dit intégration dit nécessairement plus d'usines filiales, le prototype de l'établissement dépendant et peu dynamique. Mais en contrepartie, de bien plus grandes opportunités s'offriront aux entrepreneurs et dirigeants canadiens d'entreprises. En somme, qui dit intégration dit aussi des sièges sociaux plus importants au Canada, avec tous les services dérivés qui les accompagnent. Cet effet pourra plus que compenser les conséquences d'une présence plus élevée des succursales et filiales américaines au Canada.

De plus, on ne peut se prononcer adéquatement sur les conséquences de l'accord de libre-échange sans tenir compte du taux de change canadien et du cadre institutionnel qui le régit. Dans la mesure où le régime actuel de taux flottants est maintenu, les effets de l'accord seront hautement atténués par les corrections compensatoires du taux de change. Les entreprises bénéficieront, certes, d'une plus grande stabilité de l'environnement réglementaire et politique. Mais elles demeureront toutefois dans l'incertitude quant aux coûts relatifs, à moyen terme, entre le Canada et les États-Unis.

En somme, les fluctuations du taux de change pourraient avoir plus d'impact que la réduction des tarifs et la rationalisation de la production sur les coûts relatifs d'exploitation au Canada. À court terme, ces fluctuations sont relativement indépendantes des coûts réels dans chaque pays. À titre d'exemple, la hausse de près de 20 % du dollar canadien de 1986 à 1988 n'était pas associée à des changements dans les coûts relatifs entre les deux pays. Mais, parce que cette hausse du taux de change s'applique à l'ensemble du commerce canado-américain, son impact sur les termes d'échange fut de loin supérieur à celui qu'aura éventuellement l'accord de libre-échange.

De telles considérations peuvent inciter certains observateurs à promouvoir un retour à un taux de change fixe. Une telle tendance est d'ailleurs observable en Europe où les clameurs pour une stabilisation permanente des taux de change sont de plus en plus fortes. Heureusement, Margaret Thatcher *is alive and well* et farouchement opposée à de tels arrangements. Il n'en reste pas moins que la fixation du taux de change serait une mesure institutionnelle qui pourrait m'amener à modifier substantiellement les propos tenus plus haut. Dans un cadre monétaire rigide, l'économie canadienne s'adapterait au diapason de son environnement économique international, non pas par des changements de prix relatifs, mais par des fluctuations dans la demande et, ultimement, par des changements sur le marché du travail. De telles adaptations seraient beaucoup plus brutales que les lentes adaptations à des prix internationaux flottants qui prévalent actuellement.

Le concept des zones monétaires optimales, proposé par Mundell [1961] au début des années 60, a trouvé peu d'oreilles sympathiques, non seulement au sein de la classe politique, mais aussi parmi les économistes. Il est évident que le Canada n'est pas un découpage monétaire optimal. Les provinces atlantiques et les provinces de l'Ouest bénéficieraient grandement de s'affranchir de la tyrannie du dollar du Canada central. Mais pour des raisons obscures, une telle proposition est considérée anathème et anticanadienne. Le Canada est condamné, par un atavisme profond, à souffrir les méfaits d'une seule zone monétaire[8].

Il serait souhaitable que les Canadiens rejettent toutes propositions d'intégrer le Canada à la zone monétaire

américaine avec un système de taux de change fixe. D'une part, dans une conjoncture américaine changeante, le Canada ne trouverait pas un juste prix pour ses biens et services. D'autre part, la valeur du dollar canadien serait beaucoup plus asservie aux humeurs des marchés internationaux des capitaux. Les préoccupations réelles de l'économie canadienne auraient peu de poids dans ce cadre institutionnel.

Au-delà de l'accord de libre-échange avec les États-Unis, un retour au taux de change fixe est le changement le plus significatif dans le cadre institutionnel de l'économie canadienne qui pourrait survenir d'ici l'an 2000. Ce retour en arrière n'est pas à exclure comme possibilité, la bêtise humaine nous ayant menés à des gestes économiques encore plus offensifs dans le passé. Mais en l'absence d'une telle rétrogradation, le cadre institutionnel qui prévaut actuellement devrait être maintenu. C'est donc un Canada en lente évolution que l'on observera d'ici l'an 2000.

En guise de conclusion

Ceci nous ramène aux trois questions du début. Premièrement, l'évolution de la structure industrielle canadienne se poursuivra selon les tendances des 20 dernières années et aucun bris majeur de tendance n'est anticipé. Vers l'an 2000, elle sera aussi différente de la structure industrielle d'aujourd'hui que celle d'aujourd'hui l'est de celle d'il y a 15 ans. Deuxièmement, les Canadiens seront beaucoup mieux qu'ils ne le sont aujourd'hui. Un taux minimum de croissance du PNB per capita de 1 % par année sera sûrement atteint. À ces hausses de production s'ajoutera le progrès technologique se reflétant dans l'amélioration des produits.

Troisièmement, ferons-nous mieux que les États-Unis ? La question est difficile à répondre. Il est probable que nous ne ferons pas moins bien que les États-Unis. Depuis une centaine d'années, l'économie canadienne a réussi à se maintenir face à l'économie américaine. Mais il n'est pas certain que nous ferons mieux. Le Canada a certains avantages : sa propre zone monétaire, une plus grande flexibilité industrielle, moins de fonds publics consacrés à la défense, un taux d'épargne plus élevé dans un contexte où les conditions objectives sont les mêmes et ainsi de suite. Mais ces avantages ont-ils une grande portée ? Ultimement, c'est le dynamisme des entrepreneurs et des entreprises qui est le facteur le plus déterminant dans la croissance relative d'une région.

Dans le peloton des pays industrialisés, le Canada pourra peut-être gagner ou perdre quelques places. Nos problèmes agricoles nous ennuieront et leurs impacts politiques ne seront pas à dédaigner. Mais ces problèmes domestiques s'atténueront. Les agriculteurs ne représenteront plus bientôt que moins de 3 % de la population et leur importance politique se marginalisera. Par contre la vitalité de nos entreprises exportatrices, qui maîtrisent relativement bien cette vertu nouvelle qu'est la flexibilité, pourra aisément compenser le déclin de nos exportations agricoles.

Mais ce qui aura encore plus d'impact sur l'économie d'ici l'an 2000, c'est la marche continue du progrès technologique. L'économie canadienne deviendra plus productrice et plus performante par osmose avec le monde industrialisé, où se développeront des technologies de plus en plus puissantes. Le millénaire consacrera l'âge d'or des économies industrialisées et le Canada sera de la fête.

Commentaires de Ken Norrie

Je voudrais féliciter Marcel Côté pour son mémoire. Celui-ci a tous les ingrédients que le Conseil économique doit avoir recherchés lorsqu'il a organisé ce colloque : la perspicacité, la provocation et l'esprit. On y trouve aussi énormément d'optimisme. Alors que j'en faisais la lecture, je me suis surpris à fredonner *Don't worry . . . be happy!* Toute personne qui suivrait le conseil offert dans cette chanson de téléphoner lorsqu'elle a des soucis, et qui ne pourrait pas obtenir la communication, serait bien avisée de tenter sa chance avec Marcel Côté la prochaine fois.

Si le Conseil escomptait que mon analyse de ce mémoire serait un feu d'artifice, il s'est trompé. Si j'avais eu à traiter le thème, je l'aurais abordé dans l'ensemble de la même manière que l'auteur et j'aurais terminé en gros par le même message, peut-être quelque peu tempéré par une certaine austérité qui vient soit de mes origines écossaises, soit des hivers des Prairies que j'ai connus toute ma vie. Voilà pourquoi j'ai choisi d'organiser mes commentaires d'une façon aussi rapprochée de la structure du texte de l'auteur.

Aperçu du mémoire

Le mémoire commence par trois questions : Que sera l'économie canadienne en 2000 ? Les différences structurelles entre l'économie canadienne et celle de ses principaux partenaires commerciaux seront-elles plus grandes ou plus petites ? Notre santé économique relative va-t-elle s'améliorer ou se détériorer ?

L'auteur répond systématiquement à ces questions. Il établit d'abord un cadre ou « modèle » général qui guidera son analyse ultérieure. Jusqu'ici, pas de surprise. Le Canada

est d'abord et avant tout une petite économie ouverte de type classique. Comme cela a été le cas par le passé, nous connaîtrons dans l'avenir une succession de perturbations d'ordre technique, économique et politique en provenance de l'étranger auxquelles ils nous faudra réagir. Les pouvoirs publics jouent un double rôle dans ce cadre. En cherchant à réaliser leurs programmes respectifs, ils ajoutent aux demandes auxquelles doit répondre l'économie, mais ils possèdent aussi les instruments pour orienter le développement dans la direction qu'ils souhaitent. En bref, les principales influences, tant négatives que positives, que subira l'économie canadienne d'ici l'an 2000 seront des chocs exogènes, mais il nous revient de minimiser les dommages qu'elles sont susceptibles de causer ou de maximiser les avantages qu'elles peuvent apporter.

Le reste du mémoire découle logiquement de ce cadre, prenant la forme de deux questions générales : Quelles seront les principales influences exogènes qui s'exerceront sur l'économie jusqu'en 2000 ? Et dans quelle mesure seront-nous capables d'y répondre ?

La clé de la prédiction de l'avenir est censée se trouver dans l'analyse du passé. La période allant de 1970 à 1985 a été marquée par certains des chocs les plus brutaux que notre économie ait jamais subis; elle nous permet donc d'évaluer sa capacité de résistance. Si nous pouvons décerner une note de passage pour cette période de turbulence, nous pouvons nous permettre d'être plus optimistes au sujet de l'avenir. L'auteur a isolé six facteurs de perturbation, dont cinq d'ordre économique et un de nature politique. Les perturbations économiques sont l'abandon des Accords de Bretton Woods, l'influence du Japon et des autres pays nouvellement industrialisés, les deux chocs pétroliers, l'informatique et la récession de 1981-1982. La seule perturbation politique intérieure que l'on a retenue est l'incertitude politique qui a existé au Québec entre les années 60 et le référendum.

En conclusion, le Canada a bien survécu à ces chocs, notamment en comparaison de ses principaux partenaires commerciaux. Le PNB réel, fixé à 100 en 1970, avait atteint 174 en 1985, contre 148 pour les États-Unis, 133 pour le Royaume-Uni et 156 pour la France. Parmi les pays énumérés, seul le Japon a fait mieux. Sur la même période, notre performance en matière d'inflation a été un peu moins bonne que celle des États-Unis, à peu près aussi bonne que celle du Japon et nettement supérieure à celle du Royaume-Uni et de la France. Les autres indicateurs cités – la production industrielle, l'emploi, les exportations, les taux de change et les termes de l'échange – aboutissent pour la plupart à des conclusions semblables. L'auteur mentionne un autre signe d'adaptation réussie, le fait que nous avons pratiquement oublié l'expérience des taux d'intérêt nominaux supérieurs à 20 %.

Après avoir établi la capacité de récupération de l'économie, il convient ensuite de déterminer les principaux événements auxquels elle devrait faire face au cours des 15 prochaines années. L'auteur en a définit sept, en mentionne trois autres mais les rejette immédiatement parce qu'ils sont improbables ou sans conséquence, et il en rejette trois autres après une brève analyse. Les événements retenus sont le progrès technologique, le développement du monde industriel, la libéralisation des échanges, l'incertitude en matière de taux de change, l'évolution du cadre de réglementation, les conséquences de l'augmentation des revenus réels au niveau de la structure économique et la complexité croissante de la gestion macro-économique. L'éventualité d'une autre crise du pétrole, les tensions Nord-Sud et les changements structurels en Union soviétique sont réfutés au passage, tandis que les crises financières, les déficits de l'État et les considérations écologiques sont analysés à la fin de la section mais sont jugés peu importants.

Le pronostic ? Nous avons peu de raisons de nous inquiéter et nous pouvons même afficher un certain optimisme. Le changement technologique pourrait avoir des effets préjudiciables sur certains secteurs de l'économie canadienne, mais il est tout aussi probable qu'il aura des retombées favorables dans d'autres. Nous nous sommes déjà adaptés en grande partie aux nouveaux pays industrialisés durant les années 60, 70 et 80, et ceux qui émergeront au cours des années 90 ne devraient pas poser de problème particulier. Les échanges mondiaux seront de plus en plus libéralisés, et non pas entravés comme c'est la tendance à l'heure actuelle, et le Canada a utilisé cet instrument avec succès dans le passé et ne semble pas vouloir l'abandonner maintenant. La réglementation augmente et diminue à la fois au Canada, mais il en va de même chez nos principaux partenaires commerciaux, et c'est la performance relative qui compte vraiment. La croissance du revenu réel contribuera à une nouvelle augmentation de la part détenue par le secteur des services dans l'économie – cela ne semble pas poser de problème – et elle nous permettra de poursuivre l'accumulation du capital tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Les gestionnaires de l'économie ont appris suffisamment de choses et ont établi entre eux assez de liens internationaux pour compenser efficacement l'irresponsabilité des dirigeants politiques.

La crise financière d'octobre 1987 n'a eu aucun effet réel apparent à long terme et il n'y a donc pas raison d'insister sur les éventuels soubresauts qui pourraient survenir de ce côté. Les gouvernements ont répondu servilement aux

demandes de groupes d'intérêts sans cesse plus nombreux et se sont montrés de moins en moins enclins à faire face aux conséquences politiques d'une augmentation des impôts pour défrayer ces dépenses. Pourtant, la croissance économique soutenue en termes réels permettra de répondre à la fois aux demandes actuelles et aux nouvelles demandes. Il n'y a même pas lieu de craindre les catastrophes écologiques; si nous avons besoin de nous adapter, nous allons le faire.

À cet aperçu général, Côté ajoute une analyse plus détaillée de quatre thèmes particuliers touchant à la structure industrielle future du Canada. Notre dépendance actuelle à l'égard des ressources naturelles aura dans l'avenir des conséquences à la fois positives et négatives. Les produits forestiers resteront concurrentiels, mais non les céréales. Les minéraux subiront la concurrence de nouvelles sources d'approvisionnement à faible coût, et l'énergie restera forte mais ne connaîtra pas un essor comme durant les années 70. Le seul secteur qui présente véritablement un problème est celui de l'agriculture où une restructuration complète s'avère nécessaire, avec tout ce que ce processus suppose à l'échelle sectorielle et régionale. Le secteur de la fabrication profitera de l'accès accru aux marchés des États-Unis, mais il sera davantage favorisé par le fait que la technologie rend progressivement la taille de moins en moins importante comme facteur déterminant de la productivité. En fait, le message est ici encore plus clair. Non seulement serons-nous moins désavantagés par notre petite taille, mais nous en profiterons.

Il est plus difficile de prédire la participation canadienne aux industries de technologie de pointe. Nous ne produirons vraisemblablement jamais beaucoup de technologies nous-mêmes, pour des raisons diverses, que ce soit notre faible tradition en ce domaine ou une obsession au sujet de l'équilibre régional qui nous empêche d'établir de véritables centres d'excellence regroupant universités et industrie. Mais le Canada a été très habile dans l'assimilation de nouvelles technologies et devrait continuer à l'être dans l'avenir. L'idée que nous devons produire la technologie si nous voulons l'utiliser avec succès est rejetée parce qu'il s'agirait d'un plaidoyer intéressé de la part de ce bouc émissaire préféré des économistes qu'est le Conseil des sciences.

Les disparités économiques régionales retiennent une attention particulière. La vision est traditionnelle mais n'en est pas moins controversée. Les disparités au niveau de la performance économique réelle existent sous leur forme actuelle depuis très longtemps, mais les programmes de transfert compensent presque entièrement les écarts de gains. Il est peu vraisemblable que la situation change beaucoup ou très rapidement dans les années à venir. Le boom de l'énergie a rendu les provinces de l'Ouest beaucoup plus riches mais, ce qui étonne peu, ne les a pas industrialisées. Ni la région de l'Atlantique ni l'Ouest n'attireront vraisemblablement de nouvelles activités de haute technologie. La fabrication restera liée à sa base existante dans le centre du Canada pour ce qu'on pourrait appeler des considérations liées aux économies d'agglomération. Par conséquent, le corridor Windsor-Québec, déjà favorisé, le sera encore davantage et apportera une dimension urbaine-rurale au débat sur les disparités régionales.

Le mémoire se termine par un retour aux questions posées au début. La structure industrielle du Canada aura en l'an 2000 une allure différente de celle d'aujourd'hui, mais elle prendra cette nouvelle forme lentement et régulièrement plutôt que de façon spectaculaire et précipitée. Le thème des structures industrielles comparées n'est pas abordé comme tel, mais je pense qu'il est juste de présumer d'après le texte que Côté ne verrait pas le Canada dévier beaucoup par rapport à ses principaux partenaires commerciaux. Il est beaucoup plus difficile d'être précis au sujet de notre position dans le monde. Nous serons certainement plus riches, car notre PNB réel par habitant devrait augmenter à un rythme annuel d'environ 1 %. Cette performance ne devrait pas être inférieure à celle des États-Unis, bien qu'il semblerait possible de perdre un peu de terrain par rapport à d'autres pays industrialisés ou en voie d'industrialisation.

Analyse

L'adoption d'un cadre d'analyse dès le départ et le fait que l'auteur a réussi à s'y conformer tout au long de sa démarche nous offrent un moyen évident d'en évaluer le contenu. Il me suffit de poser sept questions et d'y répondre. Est-ce que j'accepte le cadre ou le modèle général et est-ce que je considère qu'il a été appliqué de façon cohérente et utile au problème posé ? Est-ce que je crois à l'interprétation qui est donnée de la période 1970-1985 ? Est-ce que j'estime que les facteurs structurants retenus pour l'an 2000 constituent un ensemble à la fois nécessaire et suffisant, et suis-je convaincu par l'analyse qui est faite de leurs effets probables ? Enfin, est-ce que les quatre problèmes de structure industrielle qui ont été retenus sont les plus importants, et suis-je convaincu par l'argument qui concerne chacun d'entre eux ? J'examinerai chacune de ces questions tour à tour.

Le cadre

Il serait étonnant de trouver un historien de l'économie qui ne serait pas d'accord avec le cadre général de l'économie politique qui sous-tend le mémoire. Le scénario qui

présente le Canada comme une petite économie ouverte réagissant continuellement aux événements extérieurs d'ordre technique, économique et politique est raisonnable, qu'il soit question de la vie économique en Nouvelle-France, dans le Haut-Canada autour des années 1840, au Canada à l'époque de la Dépression des années 30 ou encore de nos jours. En même temps, nous enseignons que les conventions et les institutions politiques nationales ont eu une certaine influence qui est allée en augmentant avec le temps. Le modèle déterministe lié à des produits de base peut expliquer les débuts du développement à Terre-Neuve et peut-être même en Nouvelle-France, mais aucune analyse des 30 années qui ont suivi la Confédération ne pourrait ignorer John A. Macdonald pas plus qu'une analyse des années 70 ne pourrait passer sous silence Trudeau, Lévesque et Lougheed. Quiconque considère que la politique n'a aucune importance n'a qu'à se mettre à ma place, alors que je tentais de rédiger quelques commentaires sur l'avenir de la productivité au Canada durant la fin de semaine précédant les élections fédérales du 21 novembre 1988. J'avais deux versions passablement différentes, l'une fondée sur l'hypothèse de l'application de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et l'autre tenant compte de l'éventualité où une coalition Turner-Broadbent l'aurait bloqué.

Si le cadre est approprié, Côté l'utilise-t-il toujours à meilleur escient ? Pas toujours, à mon avis. Certes, il est fidèle à la première moitié du cadre. Le passé et l'avenir sont représentés comme une succession de perturbations exogènes auxquelles le Canada s'est adapté ou s'adaptera. Le rôle des facteurs politiques n'est toutefois pas élaboré de façon aussi cohérente. Les pouvoirs publics ont vraisemblablement plus de possibilités à la fois de corriger et de perturber le marché privé que ne le reconnaît l'auteur. Je donnerai plus loin certains exemples précis à l'appui de cette affirmation.

La période 1970-1985

Je considère que la thèse présentée dans cette section est généralement convaincante, bien que j'ajouterais quelques chocs additionnels à la liste, ce qui pourrait quelque peu influer sur la conclusion voulant que l'économie se soit adaptée de façon adéquate. L'élément le plus évident que j'ajouterais est le ralentissement de la productivité apparu après 1973 dans la plupart des pays industriels occidentaux, dont le Canada. Il est irréfutable qu'il s'est produit un changement fondamental dans la croissance économique, même si les causes et les conséquences de ce changement sont encore loin de faire l'unanimité. Le taux de croissance moyen du PIB réel par habitant au Canada a été de 3,8 % de 1962 à 1973, est retombé de façon spectaculaire à 0,84 % de 1973 à 1982, pour ensuite remonter légèrement à 1,08 % de 1982 à 1985 et à 1,27 % de 1985 à 1987. Les chiffres correspondants aux États-Unis sont 2,64 %, 0,55 %, 3,09 % et 2,45 %. Les autres pays industrialisés ont connu à peu près la même évolution, bien que le déclin initial n'ait en général pas été aussi marqué ni, par le fait même, la reprise subséquente [Helliwell, 1988*a*, tableau 1].

L'explication de ce ralentissement important de la croissance économique n'est pas encore claire. La principale question qu'il faut se poser, c'est si ce ralentissement représente un changement structurel ou à long terme de la productivité, ou s'il peut être expliqué par des facteurs à court terme, compte tenu du fait que le taux de progrès technique sous-jacent a peu changé. Ceux qui favorisent la première thèse ont cherché l'explication dans la diminution du rythme des nouveaux investissements, le ralentissement de l'adoption de nouvelles connaissances dans la production industrielle, le ralentissement de la croissance des qualifications de la main-d'œuvre, la prépondérance croissante des industries de service à faible productivité et l'accroissement du rôle de l'État [*Journal of Economic Perspective*, 1988]. Helliwell et collab. [1986] sont les partisans les plus en vue de la seconde thèse. Ils soutiennent que les changements observés dans le volume de production par travailleur entre 1973 et 1982 s'expliquent presque entièrement par la diminution des ratios d'utilisation. La diminution éventuelle de la croissance de la production normale par salarié est attribuable au remplacement du capital et de l'énergie par le travail, en réponse aux changements des prix relatifs de ces facteurs.

Bien entendu, il est très important de savoir si le ralentissement de la productivité est un phénomène à court terme ou à long terme, compte tenu de l'importance de la croissance économique dans notre société. Si Helliwell et d'autres ont raison, le retour à un rendement macroéconomique plus normal et la stabilisation apparente des prix internationaux du pétrole devraient entraîner une croissance économique future plus comparable à celle d'avant 1973 qu'à celle enregistrée de 1973 à 1982. S'ils ont tort, les sociétés occidentales auront à faire d'importants efforts, politiques et économiques, pour s'adapter à des taux de croissance à long terme plus faibles. Je me demande si le fait que Côté a omis de parler de ce facteur signifie qu'il est partisan de la thèse de Helliwell.

L'auteur a bien raison de soutenir que les événements politiques survenus au Québec ont constitué un choc important. La remise en cause du fédéralisme canadien dans les années 70 et au début des années 80 est toutefois allée beaucoup plus en profondeur. Les querelles au sujet des prix de l'énergie et de la fiscalité ont fait que les gens de ma

région ont flirté avec le séparatisme pendant un certain temps. Un élément moins spectaculaire, mais peut-être plus important, est le fait que le régionalisme s'est développé sous d'autres formes depuis la Seconde Guerre mondiale. Les provinces s'engagent maintenant dans des exercices de planification économique, ce qui est très bien, sauf que ces exercices signifient souvent l'érection d'obstacles au mouvement interprovincial des biens, des services et des facteurs de production, ce qui serait, semble-t-il, moins acceptable. Les préoccupations au sujet de l'intégrité de l'union économique canadienne se sont tellement répandues au début de la présente décennie qu'elles ont absorbé une partie importante du mandat de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Il est encore difficile de déterminer les coûts de cette croissance du régionalisme. On pourrait souligner que la rapidité avec laquelle certaines questions litigieuses comme celle du référendum au Québec ou les différends sur l'énergie ont été résolues illustre la souplesse du fédéralisme canadien. Mais ces disputes fédérales-provinciales ont laissé des séquelles, comme je l'illustrerai par quelques exemples. À preuve, les avertissements du premier ministre Bourassa au sujet de la nécessité de ratifier l'Accord du Lac Meech. À preuve, la manière dont plusieurs habitants de l'Ouest, y compris moi-même, ont rapidement appuyé les dispositions de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis en matière d'énergie parce qu'elles éliminaient la possibilité d'une autre Politique énergétique nationale. À preuve, le fait que l'on se demande si les provinces respecteront les dispositions de l'accord de libre-échange qu'elles estiment relever de leur compétence et qui mettent en cause leurs propres stratégies de développement économique.

Les marchés du travail au Canada ont aussi connu une certaine forme de changement structurel pendant cette période. La plupart des participants ont sans doute déjà vu un graphique de l'évolution du taux de chômage national qui fait voir une nette tendance à la hausse dans le temps. Pour mieux faire ressortir ce point, je rappelerai tout simplement que le premier ministre Diefenbaker a connu de graves difficultés politiques au début des années 60 avec un taux de chômage d'environ 7 %. Le premier ministre Mulroney, pour sa part, s'est vanté durant la dernière campagne électorale que son gouvernement avait réussi à réduire le chômage à près de 8 % et qu'il méritait pour cela la reconnaissance de l'électorat. Je présume que ce thème sera abordé dans d'autres mémoires et je n'en parlerai pas plus longuement.

Le dernier élément d'évolution que je voudrais souligner est la montée de ce que Courchene [1980, p. 559] a appelé la société protégée. Il l'a définie ainsi il y a huit ans :

> Une société protégée est celle où de nombreux groupes ou la plupart (que ce soit de petites associations défendant des intérêts particuliers ou des provinces entières) se sont tournés vers l'État non seulement pour obtenir qu'il les aide à obtenir au sein de la société un niveau de revenu relatif qu'ils considèrent impossible à atteindre sans cette intervention, mais aussi pour qu'il les protège des vicissitudes et de la discipline de l'économie de marché.

Courchene avait prévu que cette évolution poserait des problèmes particulièrement épineux dans les années 80 où, plus que jamais, il serait nécessaire que l'économie soit souple et capable de s'adapter.

L'accord de libre-échange, et en particulier le verdict électoral à ce chapitre, constitue une vérification intéressante de cette thèse. On peut soutenir que le fait que les Canadiens sont apparemment disposés à poser ce qu'un de mes anciens patrons a appelé un « acte de foi » indique que Courchene s'était trop inquiété; nous sommes disposés à faire face à l'inconnu si le gain matériel que l'on peut en attendre est suffisamment important. Il sera intéressant de surveiller la mise en œuvre et l'administration de cet accord.

La période 1985-2000

Je traiterai de cette section en faisant quelques commentaires, en ajoutant d'autres facteurs déterminants à la liste et en essayant de tempérer un peu ce qui, à mon point de vue, est peut-être un excès d'optimisme au sujet de la souplesse de l'économie.

Mes remarques ne sont vraiment que cela. Pouvons-nous vraiment nous attendre à une nouvelle libéralisation des échanges commerciaux dans la décennie à venir ? Je fais peut-être partie des gens à la mode dont on parle dans le texte, mais j'ai toujours considéré que le fait qu'il était improbable que le GATT fasse des progrès dans un proche avenir constituait un argument convaincant en faveur d'un Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Des écrits récents sur la coordination macro-économique internationale donnent à penser que les taux de change peuvent être trop élevés ou trop bas pendant de longues périodes, ce qui laisse supposer qu'ils ne sont pas toujours le mécanisme correcteur souple que Côté souhaite y voir. Je n'ai pas encore vu beaucoup de résultats des études faites par le ministère de l'Expansion industrielle régionale, Statistique Canada et l'Institut Fraser sur le secteur des services, mais l'ensemble de ce projet partait de l'hypothèse que ce secteur pourrait comporter des différences importantes par rapport aux industries traditionnelles de production de biens. Je suis d'accord que beaucoup de commentaires au sujet de l'infrastructure municipale sont intéressés

et qu'il s'agit là d'un problème plus politique qu'économique, mais cela ne diminue en rien le problème. Je m'incline devant les personnes plus expertes que moi sur la question des déficits de l'État, mais je pense encore que la plupart des observateurs seraient peu rassurés de voir ce problème évacué si rapidement. Enfin, je voudrais bien croire la répudiation sommaire de la thèse alarmiste en matière d'écologie, mais je suis moins disposé à le faire maintenant que j'aurais pu l'être il y a 10 ou même cinq ans.

Je voudrais simplement ajouter quelques autres facteurs déterminants à la liste. Les deux premiers découlent de la section précédente. Je ne suis pas encore convaincu que la période de performance macro-économique chancelante des années 70 et du début des années 80 est bien terminée. L'opinion d'une personne sur ces questions dépend du moment où elle a suivi ses derniers cours de théorie macro-économique, mais il m'est encore difficile de croire que des taux de chômage de 8 à 10 % peuvent vraiment être des taux d'équilibre à long terme. Je suis aussi plus préoccupé que Côté ne semble l'être de la possibilité que le régionalisme et les querelles fédérales-provinciales pourraient compromettre nos meilleures intentions en matière de politiques, que ce soit dans la mise en œuvre du libre-échange ou dans d'autres domaines.

Une tendance dont on ne fait pas mention dans le texte est le vieillissement de la population. Les projections au sujet des pyramides des âges varient sensiblement en fonction des valeurs posées par hypothèse pour les divers paramètres démographiques, mais toutes ces projections prévoient un accroissement sensible de la proportion de la population qui aura plus de 65 ans. Les conséquences de cette évolution sont tout aussi incertaines, mais on peut signaler la préoccupation au sujet de l'incidence sur la demande globale, la nécessité d'affecter une plus large part des dépenses publiques aux services destinés aux personnes âgées, en particulier pour les soins médicaux, et la sous-capitalisation éventuelle du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. On peut discerner l'apparition de mécanismes d'adaptation au vieillissement de la population – une politique d'immigration plus ouverte, la réforme du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec, des méthodes fondamentalement différentes de prestation des soins médicaux –, mais il est certain que personne ne croit que cette adaptation sera simple. Des solutions peuvent être à la portée des dirigeants, mais notre régime politique n'est pas toujours aussi habile qu'il le pourrait à s'attaquer aux problèmes à long terme.

L'autre facteur que je voudrais ajouter à la liste constitue en fait un prolongement de ce que je viens de dire. Depuis une semaine, je dis dans mes cours que le prochain grand débat politique au Canada portera sur la réforme de l'ensemble des programmes sociaux. Le débat sur le libre-échange a illustré l'immense popularité de ces mesures. Pourtant, toute projection simple donne à penser que nous ne pouvons pas continuer à offrir le même niveau et la même qualité de service sans un accroissement substantiel des impôts ou des frais. Les programmes sociaux ne sont pas protégés, comme les défenseurs les plus enthousiastes de l'accord commercial l'ont soutenu avec insistance auprès de l'électorat, bien qu'ils avaient certainement raison s'ils voulaient simplement dire que les programmes sociaux ne risquaient rien du fait de la mise en application de l'accord. Mais un jour prochain, un ministre des Finances devra nous placer devant les choix à faire : de fortes augmentations d'impôt ou des programmes sociaux davantage ciblés, moins généreux et comportant une certaine forme de co-assurance. Quiconque pense que ce sera facile n'a qu'à se rappeler de la première tentative de Michael Wilson de déindexer les pensions de vieillesse au début du premier mandat du gouvernement conservateur.

La structure industrielle au siècle prochain

L'auteur analyse quatre thèmes distincts dans cette section, mais ils peuvent en fait être regroupés en une seule question : le Canada a-t-il besoin d'une stratégie industrielle et chaque province a-t-elle aussi besoin d'une stratégie ? Les raisons habituellement données pour justifier l'adoption d'une stratégie nationale sont que nous ne pouvons pas demeurer prospères comme coupeurs de bois et porteurs d'eau, que notre secteur de la fabrication est dominé par de petites filiales inefficientes et que (voir précédemment) nous ne faisons pas assez en recherche et en développement chez nous. Les arguments en faveur de stratégies industrielles provinciales sont les mêmes et on peut y ajouter que chaque région mérite d'avoir une économie diversifiée et que l'influence conjuguée d'un désavantage naturel et de l'hégémonie de la région centrale du Canada empêche une telle structure de se développer sans intervention.

Il est peut étonnant que Côté réponde à ces questions par la négative : nous n'avons pas besoin d'une stratégie industrielle explicite. Certains secteurs de ressources naturelles, en particulier l'agriculture et, dans une moindre mesure, les mines, sont menacés, mais d'autres secteurs importants devraient profiter de l'évolution technique et économique future. Notre marché est restreint, mais cette situation sera modifiée par l'accord de libre-échange et la taille du marché joue de toute façon un rôle beaucoup moins important que par le passé comme facteur déterminant de la productivité du secteur de la fabrication. Nous ne produisons peut-être pas beaucoup de technologie, mais nous l'assimilons assez

rapidement. Les tentatives de diversification régionale sont presque certainement vouées à l'échec et ne sont de toute façon pas nécessaires, étant donné que nous avons un remarquable système de compensation.

Ce n'est pas l'occasion indiquée pour entrer dans les détails du débat sur la stratégie industrielle. Certes, il est assez facile d'ergoter sur certains points que soulève Côté. Comme j'ai travaillé auprès de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada pour tenter de déterminer l'avenir de chacun des secteurs de ressources, j'admire le courage de l'auteur qui fait des prédictions aussi hardies, mais je dois souligner que je pourrais présenter une liste toute aussi impressionnante de références pour appuyer précisément la conclusion opposée dans chaque cas. Même s'il a raison au sujet de l'agriculture, il est sûrement un peu trop optimiste de penser que l'influence politique de ce secteur diminuera sensiblement, même avec le déclin du nombre de personnes qu'on y trouve, et que l'adaptation sera donc plus facile. Pour des raisons qui m'ont toujours échappé, les agriculteurs ont un poids politique qui dépasse de beaucoup ce que leur nombre devrait représenter. Il suffit à quiconque doute de cette affirmation de lire les dispositions touchant le secteur agricole dans le nouvel accord de libre-échange.

De façon générale, toutefois, je demeure persuadé, tout comme l'auteur, qu'une stratégie industrielle explicitement interventionniste n'est pas nécessaire et peut même être vraiment nuisible. Mais cela ne signifie pas que nous n'aurons pas une stratégie industrielle ou, peut-être même, 11 stratégies. C'est un autre domaine où, à mon avis, Côté sous-estime la dimension politique dans son cadre d'analyse.

En terminant, je voudrais remercier le Conseil économique pour m'avoir offert l'occasion de participer à cet important et intéressant symposium, et je tiens à féliciter encore une fois Marcel Côté pour sa contribution.

6 La répartition du revenu et l'avenir de l'État-providence

Par Lars Osberg

On ne saurait amorcer une réflexion valable sur la répartition du revenu sans d'abord préciser cette notion. De quel revenu s'agit-il ? Entre qui est-il réparti ? Comment mesurer la répartition ? Et une fois que l'on a répondu à ces questions, il reste à se demander comment procéder. Étant donné qu'il existe plus d'une réponse à ces questions, je présenterai ici non pas une, mais deux conceptions différentes dont j'examinerai les mérites respectifs.

Dans la première, la répartition du revenu se résume à un seul point capital, à savoir la répartition, entre les membres de la société, du revenu sur le cycle de vie. Dans cette optique, la politique de redistribution doit se fonder sur le revenu total que les pauvres ou les riches touchent au cours de leur vie et qu'ils décident comment dépenser. Les personnes qui redoutent le risque se procurent des assurances, celles qui veulent continuer de consommer dans leurs vieux jours épargnent en vue de leur retraite et celles qui veulent léguer quelque chose à la prochaine génération se constituent un héritage. Si les sujets économiques maximisent leur satisfaction, sont parfaitement renseignés et font face à des marchés de libre-concurrence dans une économie qui suit un sentier connu de croissance stable et qui est dotée de marchés complets pour tous les biens (par exemple, des marchés à terme), il devient possible pour eux de répartir leurs dépenses de façon optimale. Dans cette interprétation du fonctionnement d'une économie, c'est le revenu de vie entière qui doit servir de critère *de base* et le débat sur l'équité porte *avant tout* sur l'opportunité de faire intervenir le gouvernement pour redistribuer le revenu aux personnes qui sont pauvres par rapport à ce critère.

Toutefois, selon une deuxième interprétation, la répartition du revenu est une question plus complexe. Si les économies capitalistes modernes ont un régime de croissance schumpeterien – caractérisé par une série d'innovations technologiques, de restructurations des échanges internationaux et de phases imprévisibles d'expansion et de contraction dans différents secteurs industriels –, les consommateurs auront devant eux un avenir très incertain en ce qui a trait à leurs revenus. Si les marchés financiers sont incomplets (par exemple, s'il manque de marchés à terme pour certains produits) ou s'ils sont très coûteux (celui des annuités, par exemple), les consommateurs éprouvent alors beaucoup de difficulté à s'assurer sur le marché privé contre les risques de changement structurel. S'il y a instabilité cyclique sur le plan macro-économique et si les marchés du travail sont souvent imparfaits, le chômage involontaire peut entraîner des inégalités d'accès à l'emploi.

Dans cette deuxième optique, l'étude de la répartition du revenu ne peut pas se réduire à un seul critère de comparaison, parce que l'avenir est empreint d'une grande incertitude. Les partisans de cette approche mettent donc l'accent sur différents facteurs dont l'importance varie en fonction du problème visé. Pour les économistes classiques, comme Ricardo, le souci principal de l'économie politique est la répartition du revenu entre la main-d'œuvre et le capital. Au Canada, cependant, le débat politique a habituellement fait une large place aux inégalités régionales dans le revenu moyen, le taux de chômage et la croissance économique, ainsi qu'à la répartition du revenu entre les classes sociales. La répartition des salaires et des possibilités d'emploi entre les travailleurs fait l'objet de lois contre la discrimination, tandis que la répartition du revenu total parmi les familles et la lutte à la pauvreté relèvent principalement de la politique sociale. La répartition du revenu viager est certes une notion importante, mais dans un monde où les revenus sont incertains et les marchés de capitaux imparfaits, il est également très important de tenir compte de la répartition du revenu entre les différentes étapes du cycle de vie, entre les travailleurs jeunes et les travailleurs plus âgés et entre les générations dépendantes et les générations qui sont sur le marché du travail. Enfin, certains écologistes croient que nos politiques devraient tenir compte non seulement des besoins de la génération actuelle, mais aussi de ceux des générations futures.

Comme il faut choisir un point de départ pour analyser les tendances futures, j'adopte cette seconde optique dans la première section pour décrire brièvement la situation de l'économie canadienne à la fin des années 80 en prêtant une attention particulière aux diverses dimensions de la répartition du revenu – entre la main-d'œuvre et le capital, entre les régions, entre les particuliers ou les familles, entre

Je voudrais remercier M. Bradfield, S. Phipps, A. Sharpe et M. Wolfson pour les commentaires qu'ils ont faits sur une version antérieure. Je demeure seul responsable des erreurs qui pourraient subsister.

les étapes du cycle de vie et entre les générations. Ensuite, dans la deuxième section, j'examine comment certaines forces prévisibles qui agissent sur l'économie canadienne se répercuteront sur la répartition du revenu : technologie, expansion du commerce international, évolution démographique et contraintes écologiques.

Les gouvernements canadiens ne peuvent guère influer sur ces forces, mais ils peuvent par contre décider comment le Canada s'adaptera au changement. Dans les années 50 et 60, la politique canadienne en matière de répartition du revenu s'inspirait d'une vision générale d'une société capitaliste mixte dans laquelle les pouvoirs publics interviennent activement dans l'économie et un État-providence – généralement en expansion – redistribue le revenu. En revanche, durant les années 70 et 80, la stabilité des prix, la réduction des dépenses et des déficits publics et une affectation plus efficiente des ressources sont devenues des thèmes prioritaires [Fonds monétaire international, 1988]. La troisième section présentent donc deux perspectives distinctes sur l'avenir de l'État-providence au Canada, chacune comportant sa propre interprétation de la réalité, ses propres prédictions et son propre train de politiques. Enfin, dans la quatrième section, nous abordons les problèmes objectifs et normatifs qui doivent être résolus pour opérer un choix intelligent entre ces deux perspectives différentes.

Le point de départ : le Canada dans les années 80

Dans l'optique de l'économie politique classique, il est important de signaler qu'au cours des années 80, la répartition du revenu national entre la main-d'œuvre et le capital a évolué en faveur de ce dernier. Ainsi, la main-d'œuvre touchait 72,6 % du revenu national en 1970, 69,4 % en 1980 et 69,0 % en 1987. Depuis 1980, les salaires réels ont régressé au Canada et cette tendance a été particulièrement marquée au cours des années qui ont suivi la récession de 1981-1982.

Une baisse des salaires réels devrait normalement se produire lorsque l'offre de main-d'œuvre dépasse la demande, ce qui a été le cas au Canada tout au long des années 80 [Morrissette et Solvas-Bronsard, 1988; Kapsalis, 1988]. La sévérité de la récession de 1981-1982 a été inégalée depuis la guerre, et la reprise a été lente[1]. Comme bon nombre d'observateurs l'ont signalé [par exemple, Lipsey, 1984], c'est la politique macro-économique qui a engendré la récession de 1981-1982 dans un effort pour juguler l'inflation et, considérant les coûts énormes de cette récession, les autorités monétaires et budgétaires sont devenues extrêmement réticentes à prendre des mesures qui risquent d'attiser l'inflation. Même en juin 1988, la proportion de la population canadienne en âge de travailler qui occupait un emploi à temps plein n'était pas encore remontée à son niveau d'août 1981[2]. Alors que le taux de chômage national se situait à 7,8 % durant les trois premiers trimestres, la politique macro-économique mise en œuvre en 1988 avait un caractère restrictif.

La hausse du taux de chômage au cours des années 80 a eu des effets sur l'inégalité des gains entre les travailleurs, ainsi que sur la répartition du revenu national entre la main-d'œuvre et le capital. Dooley [1987] affirme que l'inégalité des gains annuels entre différentes cohortes d'hommes canadiens d'âge et de niveau d'instruction semblables s'est accentuée durant les années 70, et il attribue ce résultat à la variation accrue du nombre de semaines et d'heures travaillées au cours de cette période de chômage croissant. Les données canadiennes, contrairement à celles sur les États-Unis, ne font voir aucun accroissement séculaire de l'inégalité des gains à l'intérieur des cohortes, mais *seulement* si on contrôle la variable taux de chômage. Toutefois, au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, les données font clairement voir une corrélation positive entre le chômage et l'inégalité des gains et du revenu familial, tant entre les cohortes qu'à l'intérieur de celles-ci [Dooley, 1987; Blank et Blinder, 1986; Nolan, 1987].

Dans les années 80, l'accès à l'emploi est devenu de plus en plus inégalement réparti. Le phénomène du chômage de longue durée s'est aggravé (mais pas autant qu'en Europe) et il s'est répandu des provinces de l'Atlantique au nord de l'Ontario et du Québec, aux provinces des Prairies et jusqu'en Colombie-Britannique. Étant donné que la reprise a été concentrée dans le sud de l'Ontario, les disparités régionales au chapitre du chômage se sont beaucoup accentuées – le taux de chômage à Terre-Neuve était 3,1 fois celui de Toronto en 1979 et 4,1 fois en 1987[3].

Des taux de chômage élevés sont maintenant monnaie courante dans le nord de l'Ontario et du Québec, dans les provinces des Prairies et dans la région intérieure de la Colombie-Britannique, tout comme dans les provinces de l'Atlantique. De fait, depuis 1981, le taux de chômage à Halifax est sensiblement inférieur à celui de Vancouver (8,9 % contre 11,4 % en 1987). Le « syndrome de l'Atlantique » – où se combine la léthargie du marché du travail et la dépendance à l'égard de l'assurance-chômage – s'est propagé, au cours des années 80, dans de nombreuses régions spécialisées dans l'exploitation des ressources.

Les secteurs du pétrole, de la potasse et des céréales dans les provinces des Prairies, comme celui de l'exploitation forestière et minière en Colombie-Britannique et dans le

nord de l'Ontario et du Québec, ont perdu un nombre considérable d'emplois. Entre 1981 et 1986, l'emploi dans les industries de ressources naturelles au Canada a chuté d'environ un cinquième[4]. Or, comme les salaires dans le secteur primaire ont toujours été relativement élevés, la disparition de ces emplois manuels bien rémunérés s'est répercutée sur la répartition globale du revenu au Canada et sur la répartition régionale des possibilités d'emploi. Durant cette même période, l'emploi dans le secteur des services est passé de 66,1 à 70 % de l'emploi total en équivalent à temps plein, soit le double du rythme de croissance enregistré dans les années 70. Toute la croissance de l'emploi durant les années 80 provient des nouveaux emplois créés dans le secteur des services; entre 1980 et 1987, l'emploi dans les industries productrices de biens a régressé de 0,5 %.

Étant donné que l'expansion du secteur tertiaire s'est concentrée aux deux extrêmes de l'échelle des salaires – d'une part, dans les services personnels et la vente au détail et, d'autre part, dans la catégorie des professionnels, des techniciens et des gestionnaires –, certains craignent une polarisation de la répartition du revenu. Si les emplois manuels relativement bien rémunérés sont en voie de disparition, tandis que les nouveaux emplois s'adressent uniquement aux travailleurs peu qualifiés ou aux professionnels hautement rémunérés, les problèmes d'adaptation des personnes déplacées (en particulier les travailleurs âgés ayant un faible niveau d'instruction) risquent d'être sérieux. L'inégalité des possibilités d'emploi deviendra probablement encore plus étroitement liée aux inégalités du système d'enseignement et les inégalités de revenu vont sans doute aller en s'accentuant.

Toutefois, le débat sur la disparition progressive des emplois de la classe moyenne n'a pas encore débouché sur des résultats concluants. Leckie [1988] s'est penché sur l'évolution de la part des *revenus d'emploi* allant au tiers intermédiaire de la population canadienne ainsi que sur l'évolution de l'inégalité du revenu d'emploi en général entre 1971 et 1984. Il est arrivé à la conclusion que l'inégalité globale du revenu d'emploi a peu varié, parce que les changements dans la composition de la population active selon le sexe, l'âge, le niveau d'instruction, le travail à temps partiel et à temps plein et la structure industrielle et professionnelle se sont généralement annulés les uns les autres. Le fait que ces changements se soient neutralisés mutuellement ne saurait, bien sûr, consoler les personnes qui en font les frais (tel le travailleur de l'acier licencié qui travaille maintenant chez McDonald's), mais cette analyse démontre qu'il n'existe pas de tendance structurelle marquée qui accroît l'inégalité du revenu d'emploi au Canada.

En revanche, Myles et collab. [1988] sont d'avis : 1) qu'un emploi de classe moyenne doit être défini en fonction du salaire horaire et non de la rémunération globale, parce que la répartition des heures travaillées peut varier avec le temps; 2) que la meilleure façon de cerner la notion de « classe moyenne » est d'examiner la proportion des travailleurs ayant un emploi dont le salaire se rapproche de la médiane plutôt que d'aborder la question sous l'angle de l'inégalité globale; et 3) que le rythme de mutation structurelle au Canada s'est beaucoup accéléré au début des années 80, comparativement aux décennies précédentes. Ces auteurs ont confirmé jusqu'à un certain point l'hypothèse d'une différenciation croissante de la population active en raison de l'évolution de la répartition des salaires touchés par les différents groupes d'âge (les effets des changements dans la structure industrielle et professionnelle de l'emploi sur la répartition des salaires s'annulent mutuellement). Au début des années 80, les échelles salariales « à deux niveaux », qui comportaient des salaires moins élevés pour les nouveaux employés, étaient plus répandues aux États-Unis qu'au Canada. Mais dans les deux pays, l'ampleur du chômage a fait baisser les salaires d'entrée, ce qui a accentué l'inégalité de revenu entre les travailleurs jeunes et âgés.

Les études réalisées tant aux États-Unis qu'au Canada n'aboutissent pas à un consensus sur la question de la « disparition » des emplois de la classe moyenne. Comme toujours, à des questions qui ne sont pas formulées d'une manière parfaitement identique correspondent des réponses qui ne sont pas non plus tout à fait les mêmes, et les interrogations posées par les chercheurs différaient. La majorité d'entre eux reconnaissent que l'évolution de la répartition du revenu et des salaires au cours des années 80 a été fonction *à la fois* de l'accélération de certaines tendances à long terme et d'une conjoncture exceptionnellement difficile, mais ils ne s'entendent pas du tout sur le poids relatif de ces deux facteurs.

Les sociologues qui ont étudié la répartition du revenu ont généralement mis l'accent sur le salaire et le revenu d'emploi du travailleur, en raison de leur importance du point de vue du rang dans la société et de la cohésion de la trame sociale. Les économistes, par contre, ont généralement insisté sur le revenu familial, à cause de son importance pour la consommation personnelle. Or, la répartition du revenu familial peut évoluer d'une manière fort différente de celle du revenu d'emploi des particuliers, parce que le revenu familial dépend beaucoup des facteurs qui influent sur la composition des familles (surtout le divorce et la formation de nouveaux ménages), sur la structure de la population active (surtout l'activité accrue des femmes et des jeunes), sur les paiements de transfert et sur la répartition et l'importance des revenus de placement. Tous ces facteurs ont sensiblement évolué, mais Wolfson [1986] en

arrive à la conclusion que leurs effets sur l'inégalité globale du revenu monétaire familial se sont annulés les uns les autres – du moins entre 1965 et 1983.

Pendant les années 70, la population active canadienne s'est accrue de 38 % (le taux de croissance le plus élevé dans le monde occidental), stimulée par l'augmentation du taux d'activité des femmes et l'arrivée sur le marché du travail de la génération du boom démographique de l'après-guerre. La population active devrait croître à moins de la moitié de ce rythme durant les années 80 (à peu près 16 %) et encore plus lentement (environ 10 %) au cours des années 90 [Seward, 1987]. Étant donné que la génération du boom des naissances représentait la cohorte de nouveaux travailleurs la plus instruite dans l'histoire canadienne, son arrivée au stade le mieux rémunéré du cycle de vie tend à réduire les disparités globales au niveau de la rémunération annuelle. En même temps, cependant, les salaires relatifs des jeunes travailleurs ont diminué tout au long des années 80 [Myles, 1988], ce qui tendrait à accroître l'inégalité des gains annuels.

Durant la dernière décennie, la pauvreté a progressé et reculé de pair avec les fluctuations du taux de chômage, augmentant de 1981 à 1984, pour ensuite diminuer progressivement à mesure que le taux de chômage baissait. Aussi Perron et Vaillancourt [1988, p. 52] ont-ils souligné, dans leur étude portant sur la période 1970-1985, l'importance des variations cycliques du produit national brut pour expliquer les variations des taux de pauvreté. Un des effets durables de la récession a été d'accroître le nombre d'assistés sociaux et le pourcentage de ces derniers jugés aptes à travailler[5]. Toutefois, le système d'aide sociale ne rejoint généralement pas les pauvres qui travaillent (dont moins de 10 % reçoivent des prestations supplémentaires de bien-être), et la majorité (55 %) des chefs de familles pauvres au Canada qui ont été actifs pendant au moins une partie de l'année précédente. En outre, plus d'un quart des chefs de familles pauvres au Canada ont travaillé à temps plein toute l'année en 1985 [Statistique Canada, n° 13-207 au catalogue].

Le taux élevé de pauvreté parmi certains groupes, notamment les familles monoparentales ou les autochtones amérindiens ou inuits, conjugué au fait que l'importance relative de ces groupes s'accroît, contribue à rendre leur situation plus visible aux yeux des pouvoirs publics. Le faible niveau des salaires et le chômage élevé parmi les pauvres qui travaillent sont des causes de pauvreté moins apparentes, mais dont l'effet se fait sentir dans un plus grand nombre de familles. Les défavorisés les moins visibles sont les analphabètes fonctionnels, qui représenteraient 24 % de la population adulte au Canada en 1987 selon une enquête de Southam News [1987].

L'État canadien intervient massivement pour corriger tous ces problèmes de répartition du revenu. La politique macroéconomique a un effet déterminant sur la demande globale de main-d'œuvre et, par conséquent, sur le chômage et l'évolution des salaires réels et du rendement du capital (cette dernière forme de revenu faisant l'objet d'un traitement particulier dans le régime fiscal). La politique macroéconomique – en particulier la politique des taux de change – a également des répercussions variables sur les diverses régions économiques du Canada. Ainsi, elle influe indirectement sur la répartition interrégionale des possibilités d'emploi et du revenu tandis que les mesures de développement régional, les paiements de péréquation versés aux provinces et les transferts interrégionaux qui font partie intégrante de programmes tels que l'assurance-chômage ont à ce chapitre une incidence directe.

Au Canada, l'État modifie la répartition du revenu annuel entre les familles par des paiements de transfert, qui représentaient 1,8 % du revenu personnel en 1947, 11,7 % en 1966 et 14,3 % en 1986. Il tente d'agir directement sur la répartition des salaires et des gains entre les particuliers par des lois relatives au salaire minimum et des politiques de non-discrimination, comme celle fondée sur le principe d'un salaire égal pour un travail de valeur égale. L'État redistribue de façon très évidente le revenu entre les générations et entre les différents stades de la vie d'une même personne par le biais de programmes tels que le Régime de pensions du Canada et les pensions de sécurité de la vieillesse. De façon moins visible, la « face cachée » de l'État-providence que constituent les dépenses fiscales intervient pour redistribuer une partie du revenu vers les classes plus aisées et les sociétés. À l'aide de programmes comme l'assurance-maladie et l'assurance-chômage, l'État redistribue le coût des risques liés à ces deux fléaux. Les programmes de formation et les subventions à la mobilité et à l'éducation visent à changer la répartition du capital humain entre les particuliers.

En substance, ce train de politiques, de programmes et de lois constitue le fondement de l'« État-providence ». Et depuis le début des années 80, un débat fait rage entre ceux qui le considèrent comme un remède et ceux qui le tiennent pour la cause des problèmes qu'il est censé corriger. Le volume global des paiements de transfert a certes augmenté, mais des compressions dans les programmes de transfert ont souvent été réclamées par ceux qui croient que l'État-providence encourage des comportements qui nuisent à l'efficience des mécanismes du marché ou, encore, par ceux qui souhaitent réduire le déficit budgétaire du gouvernement fédéral.

La gauche a critiqué l'État-providence en invoquant le fait que son expansion au cours de la période d'après-guerre

s'est accompagnée d'une stabilité remarquable dans la répartition du revenu annuel parmi les unités familiales. En partie, cette stabilité est imputable à l'interaction de nombreuses tendances sociales contradictoires. Par ailleurs, si l'État n'a réussi que de façon mitigée à atténuer l'inégalité du revenu annuel, c'est parce que la plupart des dépenses de l'État-providence canadien ne visent pas cet objectif. En effet, au Canada, l'État-providence s'articule surtout autour de programmes d'« assurance sociale », comme l'assurance-chômage ou le Régime de pensions du Canada, dont le but principal est de redistribuer le risque ou d'égaliser les flux de revenu durant le cycle de vie, mais *non* de redistribuer le revenu des riches aux pauvres.

Il reste que les paiements de transfert ont une incidence considérable sur la pauvreté. Messinger et Fedyk [1988] ont estimé que, en 1984, les paiements de transfert ont comblé environ 70 % de l'écart global entre le plafond fixé pour la catégorie des faibles revenus et le revenu avant réception des transferts, de sorte qu'ils ont hissé au-dessus du seuil de pauvreté environ 60 % des personnes considérées comme pauvres avant réception des paiements de transfert. La réussite de l'État-providence canadien est particulièrement notable pour les personnes âgées – plus de 90 % des personnes âgées jugées pauvres avant réception des paiements de transfert sont ramenées au-dessus du seuil de pauvreté par ces versements. En revanche, les lacunes de l'État-providence canadien se manifestent dans la proportion accrue d'enfants qui sont pauvres et dans la ténacité des disparités régionales au niveau du revenu moyen et des possibilités d'emploi.

La controverse entourant l'État-providence découle en partie des dilemmes conceptuels qui n'ont jamais été clairement résolus, comme celui qui oppose le dessein d'assurer un revenu suffisant à la réalité des pertes d'emplois causées par un relèvement du salaire minimum ou, encore, l'équilibre difficile qu'il faut maintenir entre l'initiative personnelle et la sécurité offerte par l'assurance-chômage ou l'assurance-maladie. À certains égards, les problèmes de l'État-providence découlent du fait que les objectifs traditionnels – par exemple, des pensions acceptables pour les personnes âgées ou une aide financière pour les familles monoparentales – n'ont plus la même importance relative. En outre, l'État-providence canadien a dû faire face aux problèmes soulevés par certaines tendances assez récentes, tels l'afflux de la *majorité* des mères de jeunes enfants dans la population active et les difficultés économiques éprouvées par les régions spécialisées dans l'exploitation des ressources naturelles. Tous ces bouleversements sont survenus durant une période où les critères et les valeurs en fonction desquels l'État-providence canadien est jugé n'ont cessé de changer. Ainsi, il n'est plus socialement acceptable de supposer, comme on le faisait jadis, que les femmes n'apportent qu'un revenu d'appoint au ménage, tandis qu'il est de plus en plus difficile, politiquement, de proposer comme critère le revenu familial pour différencier les avantages nets des programmes de prestations sociales (comme l'assurance-chômage). Compte tenu de tous ces facteurs, il est facile de prédire que l'État-providence demeurera un sujet de controverse au Canada.

Facteurs de changement

Le progrès technologique

Depuis la révolution industrielle, les sociétés capitalistes ont subi d'innombrables transformations sur le plan de la technologie et des rapports de production. Le rythme du progrès technique s'est accéléré au cours des années 80 et il n'y a aucune raison de douter que cette tendance se poursuivra durant les années 90. Comme bon nombre d'observateurs l'ont souligné [par exemple, Conseil économique du Canada, 1987*a*], l'innovation technologique dans l'industrie est un processus de plus en plus scientifique dans lequel le lien entre la recherche fondamentale et appliquée et le développement se resserre constamment. Étant donné la complexité des nouvelles technologies, les spécialistes des applications techniques doivent posséder une solide formation en mathématiques et en sciences afin de pouvoir implanter les nouvelles méthodes dans le monde réel de la production. En outre, la révolution qui se déroule dans le traitement de l'information permettra une modification radicale du travail de bureau, c'est-à-dire dans les professions exercées par la majorité des Canadiens.

À l'heure actuelle, plus de la moitié des travailleurs canadiens occupent un emploi dans lequel l'activité principale se rapporte à la production, à la distribution et à l'analyse de l'information [voir Osberg, 1988*a*]. Puisque les ordinateurs peuvent également traiter l'information et que leur rapidité, leur capacité et leur coût évoluent à un rythme fulgurant, on peut aisément avancer que le progrès technologique dans les télécommunications et l'informatique aura des répercussions considérables sur l'emploi au Canada dans les années 90. En particulier, les emplois à caractère plutôt répétitif liés au traitement de l'information seront sans doute fortement touchés par les nouvelles technologies de l'information. À mesure que les caisses automatiques remplacent des personnes dans les banques, que les lecteurs optiques réduisent le nombre d'employés dans les supermarchés et que les commis deviennent inutiles dans un bureau sans papier, il y a diminution de la demande de main-d'œuvre pour les opérations purement mécaniques de traitement de l'information. Par contre, les occupations plus

intellectuelles exigeant des activités moins stéréotypées et moins faciles à automatiser continueront probablement de prendre de l'importance[6].

Le changement technologique va sans doute imposer d'importants coûts d'adaptation à un grand nombre de travailleurs, mais il est difficile de dire s'ils influeront notablement sur la répartition globale du revenu. Quand on fait une ventilation de l'inégalité globale des gains selon la partie attribuable à l'inégalité *interne* de chaque industrie (ou catégorie professionnelle) et la partie attribuable à l'inégalité *relative* entre différentes industries (ou catégories professionnelles), on se rend compte que la première de ces composantes explique la plus grande part de l'inégalité des gains. En fait, son importance permet de comprendre pourquoi Myles et collab. [1988] ont constaté que les changements fondamentaux qui se sont produits dans la structure industrielle et professionnelle de la population active entre 1981 et 1986 ont eu des effets relativement faibles sur la répartition globale des gains salariaux. Même dans l'hypothèse de changements futurs très importants dans la structure de la population active, ceux-ci n'auraient qu'une incidence relativement faible sur l'inégalité globale des gains en supposant que l'inégalité au sein des catégories professionnelles ne variera pas [Osberg, 1988*a*, ch. 3].

Il est donc essentiel, mais difficile, de prédire l'effet du progrès technologique sur l'inégalité *interne* de chaque industrie ou de chaque catégorie professionnelle. Si la hiérarchie graduée de la bureaucratie traditionnelle devait être remplacée par de nouvelles structures comportant moins d'échelons d'autorité, la pyramide des gains pourrait devenir plus accentuée[7]. Myles et collab. [1988] ont conclu que la principale cause de la dispersion accrue des salaires au Canada entre 1981 et 1986 a été l'augmentation de la disparité *interne* entre les travailleurs jeunes et les travailleurs âgés dans les différentes industries ou professions.

Ainsi, les changements technologiques rapides, et leurs répercussions sur la demande de main-d'œuvre, ne bouleversent pas nécessairement la répartition globale des gains. Ce qui peut toutefois en résulter, c'est une accentuation des « remous » dans la répartition des revenus parce que les travailleurs des professions en déclin verront leur salaire relatif diminuer. À cause de la rapidité du progrès technologique, les personnes capables d'acquérir facilement de nouvelles compétences devraient réussir sur le marché du travail. De plus en plus, la formation professionnelle est un processus qui se poursuit tout au long de la vie active; en 1983, un sixième des personnes travaillant à temps plein toute l'année ont participé à un programme quelconque de formation structurée [Picot, 1987]. En revanche, comme je l'ai mentionné plus haut, 24 % des adultes canadiens (17 % des personnes âgées de 18 à 24 ans)[8] sont des analphabètes fonctionnels et bon nombre de personnes capables de lire ne possèdent que les connaissances les plus rudimentaires en mathématiques ou en sciences. Une proportion relativement forte de la population canadienne se trouve donc dans une mauvaise posture pour affronter les changements technologiques rapides auxquels on peut s'attendre dans les années 90. Autrement dit, le progrès technologique n'aura peut-être aucun effet notable sur l'inégalité globale des revenus, mais les coûts d'adaptation à ces changements seront très inégalement répartis.

Le commerce international

Comme le progrès technologique, l'accroissement du commerce international est depuis longtemps une des tendances fondamentales de l'économie mondiale. Le Canada s'est toujours défini comme une petite économie ouverte dont les intérêts reposent sur l'expansion des échanges internationaux et la suppression graduelle des entraves commerciales. Dans les années 60, cependant, la concurrence provenant des pays à faibles coûts de main-d'œuvre sur le marché canadien se limitait surtout à un nombre assez restreint de branches d'activité, comme le textile, le vêtement ou la chaussure. Mais durant les années 70 et 80, la nature de la concurrence internationale s'est modifiée à mesure que les pays nouvellement industrialisés du pourtour du Pacifique augmentaient leur pénétration générale des marchés mondiaux de produits manufacturés. Les producteurs canadiens d'industries comme celles de l'automobile ou des biens durables, qui offraient des emplois bien rémunérés, se sont trouvés en concurrence avec des entreprises de la Corée ou de Taiwan.

Au cours des années 90, il est fort probable que la configuration actuelle de la concurrence internationale fondée sur la main-d'œuvre à bon marché se transformera. Au même titre que la main-d'œuvre japonaise est devenue plus chère que celle de la Corée ou de Taiwan pour certaines opérations de montage, il est tout à fait possible que ces derniers puissent perdre cet avantage au profit de pays comme les Philippines ou la Chine. De toute évidence, on ne pourra échapper à la dure réalité d'une âpre concurrence internationale, fondée sur des salaires sensiblement inférieurs à ceux des travailleurs canadiens dans toutes les industries de production de biens.

Avec la baisse très rapide des coûts des télécommunications et du stockage et de l'extraction des données, la concurrence internationale au niveau de la production et de la distribution de l'information va sans doute s'intensifier. Par le passé, les tâches de bureau reposaient sur la circulation

de documents par des voies fixes et nécessitaient une surveillance sur place, de sorte que les employés affectés à ces fonctions devaient se trouver au même endroit que les principaux dirigeants. Par conséquent, le travail de bureau et les emplois administratifs et professionnels étaient à l'abri de la concurrence internationale qui caractérise la production des biens. Toutefois, grâce à la diminution rapide des coûts de transfert de l'information, cette catégorie d'emplois devient de plus en plus mobile – et impossible à protéger par l'imposition de tarifs.

Ces emplois ne pourront pas non plus profiter de la réglementation de la concurrence américaine. En effet, aux termes de l'accord de libre-échange canado-américain, le Canada s'est engagé à accorder le traitement national à tous les fournisseurs de services, ce qui l'empêchera d'offrir un accès privilégié aux entreprises canadiennes dans la production intérieure de services d'information. Puisque les fournisseurs spécialisés de services aux entreprises (avocats en droit commercial ou concepteurs de plates-formes de forage pétrolier en mer) dépendent beaucoup de leur réputation et des relations qu'ils ont établies au fil des années avec leurs clients les plus importants – ces derniers ayant souvent leur siège aux États-Unis –, les entreprises canadiennes seront défavorisées dans ce secteur et il pourrait s'avérer difficile d'éviter la perte d'une partie des emplois qui s'y trouvent.

Les syndicats ont critiqué l'accord de libre-échange en affirmant qu'il fera pencher la balance du pouvoir de négociation du côté du capital au Canada. Ils craignent que la plus grande ouverture du marché canadien aux producteurs de biens et de services des États américains à main-d'œuvre peu coûteuse ne réduise la part du revenu national et des gains touchée par les travailleurs et ne ramène au plus petit dénominateur commun en Amérique du Nord le « salaire social » que constituent les paiements de transfert, les services publics et les programmes de soutien du revenu.

Mais même avec une entente de libre-échange, les tensions concurrentielles en Amérique du Nord seront soumises à la tendance à long terme vers l'intensification de la concurrence internationale. Il faut également se rappeler qu'une entreprise qui maximise ses bénéfices ne s'intéresse pas au coût horaire de la main-d'œuvre, mais au coût de la main-d'œuvre *par unité de production*. Dans la mesure où l'industrie canadienne peut accroître la productivité de sa main-d'œuvre, les travailleurs canadiens pourront empêcher leur salaire réel de chuter et se prémunir contre une aggravation de l'inégalité des revenus. Mais le point important à retenir est l'interdépendance qui existe entre les politiques nationales en matière de commerce extérieur, d'éducation et d'adaptation de la main-d'œuvre, la politique scientifique et la répartition du revenu.

Le vieillissement de la population

Lorsqu'ils chercheront à améliorer le taux de croissance de la productivité de la main-d'œuvre au cours des années 90, les dirigeants canadiens devront compter avec les conséquences des inégalités démographiques du pays. Étant donné qu'il est assez facile pour un jeune de 20 ans de modifier son choix de carrière, l'entrée de la génération du boom des naissances dans la population active durant les années 70 et au début des années 80 a engendré une certaine souplesse automatique de l'offre de main-d'œuvre dans différents secteurs de l'économie. Dans les années 90, par contre, la croissance de la population active ralentira notablement et la génération du boom des naissances aura dépassé la quarantaine. Ses membres seront alors attachés à la localité où ils sont installés et les conjoints, qui travaillent dans la plupart des cas, pourraient ne pas vouloir déménager. Voilà deux facteurs de résistance à la mobilité géographique beaucoup plus importants qu'auparavant. Dans le passé, la mobilité interrégionale a été plus grande parmi les jeunes adultes et elle a permis d'atténuer les tensions découlant des différences régionales au niveau du rythme de croissance économique. À mesure que la proportion de jeunes adultes diminue au sein de la population, le problème de la répartition interrégionale du revenu et des possibilités d'emploi deviendra encore plus difficile à résoudre.

Dans les années 90, la proportion de la population âgée de 65 ans et plus augmentera légèrement, passant d'un peu moins de 11 % à un peu plus de 12 %. Du point de vue démographique, cette évolution sera plus que compensée par la diminution de la proportion des habitants âgés de moins de 20 ans, de sorte que le ratio de dépendance (le rapport entre la population totale et le nombre de personnes en âge de travailler, c'est-à-dire les personnes âgées de 20 à 64 ans) fléchira légèrement, passant de 1,65 en 1986 à 1,64 en 2001. Mais du point de vue économique, les personnes âgées consomment beaucoup plus que les jeunes et, pour cette raison, la part des retraités dans la consommation totale augmentera légèrement, phénomène qui sera accentué par le fait que les Canadiens semblent prendre leur retraite de plus en plus tôt. On devrait donc beaucoup entendre parler, au cours des années 90, de la sécurité de la vieillesse, de l'indexation des pensions, des régimes de pensions privés garantis et du financement du système public de pensions, autant de sujets qui touchent à la répartition équitable de la consommation entre les générations.

La dégradation de l'environnement

Dans les années 70 et 80, le public est devenu plus soucieux de l'environnement et ce processus de sensibilisation

devrait se poursuivre durant les années 90. Cette nouvelle prise de conscience est en partie attribuable aux récentes mises en garde contre des phénomènes globaux, comme l'effet de serre et le réchauffement possible de la planète. À cela s'ajoute le fait que beaucoup de problèmes écologiques bien connus n'ont tout simplement pas été résolus, malgré des années d'effort. Pour toute menace environnementale, il existe un fossé énorme entre les connaissances scientifiques, qui comportent toujours un certain degré d'incertitude, et les perceptions du public, qui sont encore plus variables.

Les pluies acides, les déchets nucléaires et les substances nocives présentent différents types de risque, mais il s'agit de polluants dont les effets sont concentrés dans un écosystème en particulier. Les pluies acides inquiètent beaucoup les Canadiens, étant donné les importantes quantités que transportent les courants atmosphériques vers le Canada et l'importance des forêts pour l'économie de certaines régions, mais les conséquences de ces précipitations se font sentir dans des localités et des régions spécifiques. Par contre, l'accroissement de la concentration de dioxyde de carbone dans l'atmosphère et la possibilité d'un réchauffement du climat terrestre posent des problèmes sur une échelle tout à fait différente. Si la température de la planète devait augmenter d'entre 2,5 et 4,5 °C au cours des 40 prochaines années, les secteurs agricoles et forestiers au Canada seraient en effet complètement bouleversés. Les provinces côtières nécessiteraient des investissements massifs pour faire face à la montée du niveau des océans et le monde connaîtrait une instabilité économique et politique beaucoup plus grande à cause des effets dévastateurs qu'un réchauffement du climat aurait sur l'agriculture dans les pays du Tiers-Monde.

Les problèmes écologiques touchent à la répartition du revenu en ce sens que c'est la génération actuelle qui doit s'attacher à les résoudre et que ce sont les générations futures qui subiraient les conséquences d'une éventuelle inertie. Si rien n'est fait pour éliminer les déchets nocifs ou réduire l'usage des hydrocarbures au Canada, les contribuables-consommateurs d'aujourd'hui pourront quand même accroître leur consommation. Toutefois, cette inaction coûtera très cher aux générations futures. L'attention que nous consacrons à l'environnement est donc une autre dimension qu'il faut prendre en compte au moment de définir la façon dont le potentiel de consommation doit être réparti entre les générations.

Problèmes prévisibles

Les responsables de la politique économique ont toujours eu la difficile tâche de lutter à la fois contre le chômage et l'inflation tout en essayant d'accroître les revenus réels et d'en assurer une répartition équitable. Comme je l'ai déjà mentionné, il existe des liens étroits entre tous ces objectifs, étant donné que l'inégalité des revenus comme le taux de croissance des revenus réels sont fortement influencés par le taux de chômage. Et, évidemment, l'inégalité du revenu familial dépend beaucoup du régime fiscal et des programmes de transfert. Dans une économie globale caractérisée par un progrès technologique rapide et une exposition de plus en plus grande des travailleurs canadiens aux forces de la concurrence internationale, notre capacité de faire augmenter les revenus réels dépendra probablement de l'accroissement de la productivité dans les entreprises et de la qualité de l'adaptation structurelle.

Cependant, cette adaptation ne deviendra pas plus facile dans la prochaine décennie. Avant qu'il puisse y avoir accroissement de la productivité de la main-d'œuvre au Canada, nous devrons résoudre la question de la répartition des coûts d'adaptation au sein de l'économie canadienne. Les politiques sociales de l'État-providence influent tant sur la répartition du revenu entre les particuliers, les familles et les régions que sur la répartition des risques associés à une évolution rapide.

Le bouleversement du rapport entre l'âge et le salaire soulève des considérations sur la répartition des salaires entre différentes générations au sein de la population active, tandis que le débat sur les pensions nous oblige à définir ce qui constitue une répartition équitable de la consommation entre les personnes qui travaillent et les retraités. Les problèmes environnementaux nous forcent à penser aux conséquences de nos décisions pour de nombreuses générations à venir. Nous aurons inéluctablement à prendre des décisions sur toute une gamme de questions, parfois même la décision de ne rien faire. Pour assurer la cohérence globale de ces décisions, il nous faut une perspective intégrée du rôle que l'État doit jouer en matière de répartition du revenu. C'est ce thème que nous abordons maintenant.

Deux perspectives pour le Canada

L'idée que nous nous faisons de la société *de demain* dépend inévitablement de notre perception de la société *d'aujourd'hui* et de son évolution. Toute description des « perspectives » de la société canadienne en l'an 2000 renferme donc une conception particulière de la réalité d'aujourd'hui et une analyse des tendances économiques et sociales présentement à l'œuvre. Ce genre d'analyse permet d'envisager diverses politiques et de faire des hypothèses sur leurs effets.

De façon générale, peu de gens contesteraient la description de l'économie canadienne présentée dans la première

section et le résumé des changements qui ont cours présenté dans la deuxième section, mais il existe un profond désaccord sur la manière dont il faut interpréter ces données. Il ne manque pas d'analyses des tendances sociales, dont les conclusions sont d'ailleurs fort diverses; pour démêler un peu cet écheveau, je décris dans cette section deux points de vue opposés sur le rôle futur de l'État-providence. Le premier offre une interprétation qui est représentative des travaux récents sur la politique sociale [par exemple, Blomqvist, 1985]. Le deuxième reflète plutôt le consensus d'après-guerre au sujet de l'État-providence. Dans les deux sections, je commence par aborder des éléments de politique macro-économique, parce que l'importance accordée au plein emploi a une incidence sur tous les aspects de la répartition du revenu. Les deux courants de pensée qui se dégagent reposent sur des conceptions divergentes de ce que la politique macro-économique peut accomplir et des fonctions d'assurance et d'aide sociales de l'État-providence. Enfin, nous résumons les différences objectives et normatives qui existent entre les deux visions.

Le Canada a connu un taux de chômage moyen de 4,2 % durant les années 50 et de 5 % au cours des années 60. Dans les années 70, le taux de chômage moyen est passé à 6,7 % et l'on a tenté, par divers moyens, de juguler l'inflation tout en empêchant le chômage d'atteindre des niveaux intolérables, notamment en imposant des contrôles par l'entremise d'une commission de lutte contre l'inflation. Mais entre 1982 et 1987, le taux de chômage national a été de 10,6 % en moyenne, les autorités monétaires et le gouvernement ayant décidé, à l'instar des dirigeants d'autres pays, que la lutte contre l'inflation constituait l'objectif primordial de la politique macro-économique et que le freinage de la demande globale représentait la seule solution pratique.

La restriction du rôle de l'État-providence

Le changement d'orientation de la politique macro-économique au cours des années 80 s'inspire d'une philosophie plus générale qui préconise une diminution du rôle de l'État dans les affaires économiques et sociales. L'importance secondaire attribuée au chômage repose en partie sur la conviction que la stabilité des prix est indispensable pour assurer la croissance économique à long terme. Autre facteur qui entre en jeu, les théoriciens ont réinterprété le chômage comme un phénomène essentiellement volontaire dans les modèles axés sur la recherche d'un emploi, le choix entre le travail et le loisir et les contrats implicites [voir Osberg, 1988*d*]. Les gouvernements ont révisé à la baisse leurs estimations du coût social du chômage et adopté une attitude tolérante envers la perte de production résultant des politiques monétaires restrictives, ce qui a préparé le terrain pour les taux d'intérêt records de 1981 et 1982 et la récession d'une surprenante gravité qui a suivie. Depuis, les autorités monétaires ont beaucoup insisté sur les explications micro-économiques structurelles. Le salaire minimum, la composition selon l'âge de la population active et le taux de syndicalisation ont évolué de telle manière qu'on pourrait s'attendre à une baisse du taux de chômage sans accélération de l'inflation (le taux de chômage à partir duquel l'inflation devrait progresser), mais les responsables de la Banque du Canada affirmaient en 1988 qu'ils croyaient que ce taux avait *augmenté* au cours des années 80 et qu'il se situait autour de 8 % à l'échelle nationale.

Le fait que la politique macro-économique permette un niveau de chômage si élevé par rapport à ce que le Canada a connu dans le passé est lourd de conséquences pour la répartition du revenu. Comme je l'ai déjà mentionné, un chômage élevé accroît l'inégalité de la répartition des revenus annuels des particuliers et la proportion de familles vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Il accroît aussi l'influence des paiements de transfert, comme l'assurance-chômage ou les prestations d'aide sociale, sur la répartition du revenu familial et augmente l'écart entre l'emploi et la répartition de la consommation. Qui plus est, une longue liste d'ouvrages « futuristes » [par exemple, Handy, 1985; Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, 1986] proclament que le plein emploi et le travail traditionnel à temps plein sont des conceptions périmées.

Le chômage élevé a également pour effet d'accroître la demande pour les services fournis par l'État-providence. Ainsi, comme Ketso [1988], Stern [1983] et d'autres l'ont constaté, le chômage entraîne des maladies qui constituent un fardeau pour le secteur des soins de santé. En même temps, le rythme de croissance de la production globale, qui influe sur la capacité de financement de l'État-providence, ralentit. Un chômage élevé engendre donc des tensions constantes qui poussent certains à réclamer le rajustement, la réforme ou encore la réduction des programmes de l'État-providence. Les critiques du système actuel invoquent souvent le fait que la plupart des paiements de transfert (57 % selon Messinger et Fedyk [1988]) sont versés à des familles qui ne sont pas pauvres.

Le coût social des programmes de transfert comprend, entre autres, les frais d'administration (qui sont relativement faibles dans le cas des programmes universels comme l'allocation familiale ou la pension de vieillesse) et les effets que les différents programmes conditionnels (comme l'assurance-chômage) peuvent avoir sur le comportement de la population. Le coût sur lequel Blomqvist [1985, p. 134] et d'autres mettent l'accent est l'excédent marginal du fardeau fiscal attribuable aux hausses d'impôt –

c'est-à-dire la valeur de la production perdue lorsque les particuliers modifient leur comportement en réaction aux augmentations des taux d'imposition adoptées pour financer les programmes de l'État-providence[9].

Pour ceux qui estiment que le coût social des dépenses de l'État-providence est élevé et croient que la fonction d'assurance sociale de l'État-providence, qui est à l'origine de programmes tels le Régime de pensions du Canada ou l'assurance-maladie, serait aussi bien assumée par des régimes privés d'assurance-maladie ou des régimes de pensions défrayés par les employeurs, une réduction de la fonction d'assurance sociale de l'État-providence paraît justifiée. C'est pourquoi certains prônent une réforme qui dissocierait les programmes de redistribution du revenu des programmes d'assurance sociale. Ces derniers seraient privatisés ou dotés de mécanismes semblables à ceux qui existent dans le secteur privé – primes équitables sur le plan actuariel, financement intégral par les assurés et ainsi de suite [Blomqvist, 1985].

Les tenants de cette approche s'offusquent lorsqu'on les accuse de préconiser des mesures qui porteraient préjudice aux pauvres. Ils font valoir qu'ils veulent améliorer le ciblage et l'efficacité des programmes de bien-être social en canalisant un volume donné de transferts aux personnes qui en ont vraiment besoin. Ce qu'ils sous-entendent, c'est que des montants identiques ou supérieurs aux sommes transférées aux pauvres dans le cadre des programmes généraux actuels seraient affectés à des programmes s'adressant spécifiquement aux pauvres.

Dans cette optique d'un État-providence plus discret et mieux adapté, la politique de redistribution préconisée ordinairement est une variante d'un système d'impôt sur le revenu négatif à deux niveaux. Le projet Lalonde du début des années 70 et le programme d'assurance-chômage avancé par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada au début des années 80 reposaient tous deux sur la notion qu'une bonne partie des dépenses consacrées présentement aux programmes de soutien du revenu pourrait être affectée à un programme d'impôt sur le revenu négatif où les bénéficiaires non employables seraient admissibles à une garantie de base de niveau élevé combinée à un taux relativement élevé d'impôt sur le revenu, tandis que les participants employables bénéficieraient d'une garantie de base d'un niveau relativement bas conjuguée avec un taux moins élevé d'impôt sur leurs revenus additionnels. Ainsi conçu, ce programme permet de respecter l'équilibre que l'on recherche dans tous les systèmes d'impôt sur le revenu négatif entre le niveau de la garantie de l'aide de base et le taux d'imposition des revenus additionnels. Le recours à une garantie de base peu élevée pour les participants employables fait en sorte que seuls ceux qui doivent compter sur cette garantie vivront sous le seuil de la pauvreté, mais cette garantie est combinée à un taux d'impôt complémentaire sur les revenus relativement peu élevé pour éviter de dissuader les intéressés d'accepter un emploi – en supposant que des emplois soient disponibles.

Cette vision de l'avenir prend généralement pour acquis une politique monétaire axée sur le contrôle de l'inflation et une politique budgétaire visant une réduction graduelle du déficit du gouvernement fédéral. Par conséquent, il n'y a aucun intérêt à favoriser une politique de stimulation de la demande globale pour appuyer l'hypothèse qu'il existe des possibilités d'emploi. L'accent est plutôt mis sur l'atténuation de l'influence de certaines politiques, comme celles du salaire minimum et des charges sociales qui, au niveau micro-économique, peuvent réduire la demande de main-d'œuvre de la part des entreprises. Ce point de vue est peu favorable au mouvement syndical ou à des lois qui limitent la marge de manœuvre des entreprises au chapitre des mises à pied ou des indemnités de départ. Et bien que l'on reconnaisse un rôle limité à l'État au niveau du recyclage et de l'aide à la mobilité, on part du principe que la meilleure façon pour l'État de favoriser l'offre réelle de main-d'œuvre consiste à éliminer le plus possible ce qui lui est défavorable dans certains programmes, par exemple ce qu'on appelle le « piège de l'aide sociale » qui résulte de la diminution importante des prestations des assistés sociaux qui acceptent un emploi [Fortin et Rousseau, 1985; Fortin, 1987].

D'un point de vue administratif, c'est le côté pratique de cette optique qui est son principal atout. Chaque administration peut fonctionner en vase clos. La Banque du Canada peut se concentrer sur la lutte contre l'inflation, tandis que le ministère des Finances peut s'attaquer à la réduction du déficit et assurer la simplicité et l'équité horizontale du régime fiscal. Le ministère des Affaires extérieures s'occupe des échanges commerciaux, alors que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a pour rôle de favoriser, jusqu'à un certain point, l'épanouissement des ressources humaines et la mobilité des travailleurs. Pour autant que cela soit possible sur le plan politique, les programmes d'aide à l'emploi régional sont condamnés à disparaître. Pendant que toutes les autres administrations s'occupent d'efficience économique, le ministère de la Santé et du Bien-être social se préoccupera de l'équité, par le biais d'un impôt sur le revenu négatif. Les programmes d'assurance sociale (l'assurance-santé, l'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada et les indemnités pour accidents du travail) peuvent continuer d'être administrés par l'État, mais ils devraient fonctionner comme s'ils étaient privatisés et

être financés au moyen de primes calculées selon des principes actuariels reconnus ou en fonction de l'utilisation. Ce qui reste à voir, naturellement, c'est si une organisation aussi pratique donnera de meilleurs résultats.

L'État-providence et le contrat social

Le taux de chômage a augmenté au cours des années 80 dans tous les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, mais il est encore très bas dans certains d'entre eux. Alors qu'il se situait à 9,5 % au Canada en 1986, il était de 3,1 % en Autriche, de 1,9 % en Norvège et de 2,7 % en Suède[10]. Ces mêmes pays affichent une moins grande inégalité dans la répartition du revenu et des taux de pauvreté beaucoup plus bas, quelle que soit la façon dont on mesure ces indicateurs [Sawyer, 1976; Smeeding et collab., 1985]. Leurs taux de croissance du revenu et de la productivité de la main-d'œuvre étant au moins aussi élevés que ceux du Canada, ces petits pays à économie ouverte sont autant de preuves qu'il est *effectivement* possible de faire les choses différemment.

Mais ils sont également des exemples d'une conception plus étendue de l'État-providence. En effet, l'État-providence n'y est que partiellement préoccupé par la redistribution des revenus entre les riches et les pauvres, pour ce qui est du revenu viager. La prestation de services publics généralisés, mais indépendants des forces du marché, y est un thème important et le revenu y est redistribué sur l'ensemble du cycle de vie et entre diverses cohortes de particuliers pour permettre aux diverses générations de profiter d'un niveau de vie moderne. Dans ce genre de système, la majorité des risques sont mis en commun, en ce sens que l'État absorbe une bonne partie du coût des éléments fortuits comme le chômage et la maladie.

Cette conception de l'État-providence a à sa base la notion politique de « collectivité », que Tawney [1952, p. 43] définit comme suit :

> Il ne peut exister de collectivité, comme le terme l'indique, que s'il y a culture collective commune. Mais il ne suffit pas de vouloir cette culture commune pour qu'elle existe. Celle-ci doit en effet s'enraciner dans les bases mêmes de l'organisation sociale. Elle est incompatible avec l'existence de contrastes marqués entre le niveau de vie et les possibilités de formation de classes différentes, car ces contrastes donnent lieu non pas à une culture commune, mais à la servilité et au ressentiment, d'une part, et au népotisme et à l'arrogance de l'autre. Bref, elle ne va pas sans un degré élevé d'égalité économique, pas forcément au chapitre des revenus, mais en matière d'environnement, d'accès à l'éducation et à tout ce qu'offre la civilisation, de sécurité et d'indépendance ainsi que des considérations d'ordre social qui vont ordinairement de pair avec l'égalité à ces niveaux.

Sur le plan économique, la raison d'être de cet esprit collectif se trouve dans la formation de coalitions. Dans un monde en constante évolution, les particuliers dans leur sphère d'activité et des groupes relativement petits au niveau national peuvent s'estimer menacés par le changement et vouloir s'y opposer[11]. Si les particuliers doivent supporter tous les coûts du changement alors qu'ils ont en fait le pouvoir de s'y opposer, il pourrait être dans leur intérêt le plus immédiat de l'entraver le plus possible. Mais si chacun n'agit qu'en fonction de ses intérêts personnels, il nuira à toute évolution profitable pour l'ensemble de la société. En offrant des avantages à pratiquement tout le monde, l'État-providence met en application un contrat social qui stipule que les coûts de cette adaptation seront répartis entre tous étant donné que l'adaptation de l'économie est nécessaire pour l'ensemble de la société.

D'après cette optique, le problème auquel est confronté l'État-providence n'est donc pas de décider entre l'adaptation et la sécurité [Courchene, 1987, p. 20]. Puisque les gens recherchent la sécurité, c'est plutôt la façon dont ils vont chercher à l'obtenir qui importe. Si les coûts du changement sont considérables pour les particuliers, ceux-ci s'opposeront au changement avec le plus d'énergie possible – par exemple, en faisant obstacle par l'inertie à la mise en application des technologies nouvelles dans les entreprises ou en ayant constamment recours au système politique pour empêcher la chute des entreprises. Le fait qu'un tel comportement soit coûteux pour l'ensemble de la société n'entre pas dans l'analyse du particulier. La stratégie qui sous-tend la vision plus large de l'État-providence consiste cependant à offrir un contrat social en vertu duquel chacun accepte que le changement se déroule de façon continue tout en prévoyant que les coûts de cette évolution seront toujours relativement peu importants pour lui.

Myles [1988] distingue cependant l'État-providence voué au plein emploi, que l'on retrouve en Suède, en Norvège ou en Autriche, et l'État-providence sporadique, qui existe dans des pays comme le Canada, où l'État n'hésite jamais à se servir du chômage pour limiter les hausses des salaires. Les politiques de demande globale visant le plein emploi[12] jouent un rôle crucial parce qu'elles ont des retombées d'ordre fiscal qui facilitent le financement des programmes de redistribution des revenus et parce qu'elles signifient qu'il y a toujours des emplois disponibles pour les travailleurs déplacés par le changement. Dans une situation de plein emploi, les travailleurs employables ne comptent généralement pas sur les paiements de transfert; c'est pour cette raison que les programmes d'assurance sociale (comme

celui de l'assurance-chômage) ne deviennent pas en fait des programmes de maintien du revenu. Le plein emploi est donc un élément déterminant de l'État-providence tel que nous le connaissons; ce qui est le plus difficile, c'est d'y parvenir sans une flambée inflationniste. Dans un tel régime, les travailleurs ont connu, pendant de longues périodes, le plein emploi et une progression des avantages sociaux en retour d'un contrôle et de la détermination ordonnée des salaires. Mais l'équilibre n'est pas facile à réaliser, pas plus qu'il ne va de soi.

La redistribution du revenu entre des cohortes de gens ou au cours du cycle de vie de chacun et le remplacement du revenu perdu dans des situations précises constituent ce qu'on appelle généralement le rôle d'« assurance sociale » de l'État-providence. La redistribution du revenu entre les riches et les pauvres en fonction du revenu familial prévisible au cours du cycle de vie relève généralement du rôle d'« assistance sociale » de l'État-providence. La conception plus large de l'État-providence s'accompagne d'un débat permanent sur la taille relative des programmes d'assistance sociale et sur les éléments (comme le plafonnement des revenus admissibles au Régime de pensions du Canada) qui pourraient avoir pour effet de favoriser ou de désavantager les pauvres au niveau du revenu du cycle de vie. Mais cette conception de l'État-providence ne vise absolument pas à dissocier les fonctions d'assurance et de redistribution du revenu, précisément parce que la notion de collectivité sur laquelle il s'appuie exige que presque tout le monde reçoive quelque chose, sans compter que, dans cette optique, rien n'empêche l'État d'offrir certains services à tous les citoyens sous la forme d'avantages en espèces – parce qu'une collectivité se définit notamment dans les expériences vécues par l'ensemble de ses membres (au sein du système scolaire public, par exemple).

Certains analystes de l'État-providence, comme Rainwater et collab. [1986, p. 200], ne croient pas qu'il soit accidentel que la pauvreté et l'inégalité atteignent des niveaux beaucoup plus élevés aux États-Unis qu'en Suède, même si l'efficacité du ciblage (le pourcentage des paiements de transfert allant aux familles pauvres) est beaucoup plus grande aux États-Unis qu'en Suède en raison de l'importance relative beaucoup plus grande des programmes d'assurance sociale dans ce dernier pays. Selon ces analystes, c'est précisément lorsque les pauvres bénéficient d'un grand nombre de programmes (que ce soit les garderies et le transport en commun subventionnés ou les allocations familiales et l'assurance-chômage) qui avantagent aussi ceux qui ne sont pas pauvres qu'il existe moins d'écart entre les revenus avant les paiements de transfert et que les sommes transférées aux pauvres sont plus importantes. Wilson [1987, p. 155] prétend lui aussi que les libéraux des États-Unis doivent avoir comme programme d'améliorer le sort des groupes vraiment défavorisés, comme les populations des ghettos, en mettant l'accent sur des politiques qui permettront aux groupes visés de toutes races et de toutes classes sociales de se sentir concernés.

Les périodes de grande expansion de l'État-providence (par exemple, les années 30 et 60 aux États-Unis et la fin des années 40 au Royaume-Uni[13]) ont souvent été des périodes où les institutions du capitalisme faisaient l'objet de beaucoup d'attention. Si les capitalistes de l'époque n'adhéraient pas forcément à la notion de l'État-providence, ils le préféraient néanmoins à d'autres systèmes plus extrémistes. En outre, l'État-providence social-démocrate, qui mettait l'accent sur des politiques de demande globale visant le plein emploi et sur des programmes très actifs de recyclage et de mobilité des travailleurs, a fait bénéficier les entreprises d'une stabilité relative de la demande et d'une main-d'œuvre qualifiée et souple. Le rôle important (mais limité) joué par l'État-providence et la main-d'œuvre productive ont permis aux entreprises de faire des bénéfices en toute sécurité. Les gouvernements ont également partagé les risques commerciaux par le biais de mesures de dépenses fiscales, de conditions de financement avantageuses et de subventions versées dans le cadre de projets spécifiques – par exemple, pour le gisement Hibernia sur la côte est ou les dépôts de houille dans la région du nord-est de la Colombie-Britannique. Bref, lorsqu'il est question de modifier le contrat social institué par l'État-providence, il ne faut pas oublier que celui-ci a également avantagé les entreprises.

Naturellement, à l'intérieur d'un pays donné, le contrat social de l'État-providence est équivoque, abstrait et sujet à diverses interprétations; il diffère aussi beaucoup d'un pays à l'autre. Dans le compromis qu'exige toute politique de plein emploi, il faudra accepter un contrôle des salaires et la possibilité d'une relocalisation ou d'un recyclage, mais dans certains pays (comme la Suède), la relocalisation est beaucoup mieux acceptée que dans d'autres (comme la Norvège). En outre, la notion voulant que l'insécurité pousse les gens à s'opposer au changement ne s'applique pas uniquement à l'État-providence. Ainsi, dans les pays où l'État-providence est moins présent, un compromis assez semblable semble considéré souhaitable par les grandes organisations – comme les sociétés IBM ou Zaibatsu au Japon – qui doivent s'adapter rapidement à l'évolution imprévue de la technologie et des structures du commerce. Ces entreprises, qui prennent en quelque sorte la relève de l'État, offre la sécurité d'emploi, de bons salaires et un traitement équitable, en contrepartie de quoi les travailleurs offrent leur loyauté, leur adaptabilité et leurs efforts.

Toutefois, ce que les économistes du travail appellent une stratégie du « marché du travail primaire » ne sera viable que si chaque entreprise est capable de réaffecter sa main-d'œuvre. Lorsque le changement survient plus rapidement que la capacité d'adaptation de l'organisation, le remplacement de l'État par les entreprises est alors voué à l'échec. Comme d'anciens employés de sociétés telles que la U.S. Steel peuvent en attester, des gens relativement à l'aise peuvent glisser dans la pauvreté lorsque la présence de l'État-providence est limitée.

Il faut ajouter que toute société nationale est beaucoup plus complexe que la plus grande des entreprises et que, par le fait même, l'État-providence est plus ramifié que toute entreprise qui tente de se substituer à lui. Pour que le compromis soit viable, l'État-providence doit cadrer avec une structure morale qui fait l'unanimité et où la « justice » est une préoccupation majeure. Mais qu'est-ce qu'un système « juste » ? D'après Rawls [1971] et de nombreuses déclarations à caractère religieux, dont une émanant de la Commission épiscopale des affaires sociales de la Conférence des évêques catholiques du Canada [1982], si nous ignorons le sort qui nous est réservé, nous seront portés à revendiquer des structures sociales qui nous garantiraient que le pire de nos moments ne soit pas trop pénible. Selon cette optique, une société juste est celle qui maximiserait le bien-être de ceux dont le revenu viager serait par ailleurs le plus bas. Nous savons déjà quel rôle le hasard a joué dans notre naissance, mais les personnes soucieuses d'équité reconnaîtront son rôle et seront favorables à une certaine forme de redistribution par l'État pour prémunir les gens contre la pauvreté qu'un hasard malencontreux à la naissance pourrait entraîner.

Mais la justice est un concept multidimensionnel et le critère avancé par Rawls n'est qu'un des éléments de ce que la plupart des gens appellent « équité ». Certains avancent l'argument selon lequel il est « injuste » de priver les gens de ce qu'ils ont acquis en toute légitimité. Dans un monde statique et parfaitement prévisible, cela pourrait être évité, mais dans un monde en évolution rapide, des accidents ne cessent de se produire. Nous ignorons ni ne pouvons prédire les effets qu'auront sur nous les aléas du changement technologique, les distorsions du commerce ou le tort causé à l'environnement – et aucune entreprise privée n'offre une assurance pour ces risques. L'État-providence s'efforce donc d'obtenir un ensemble « équitable » de résultats pour toute une gamme de questions interdépendantes, sans toutefois tracer une ligne de démarcation nette entre les risques dont les correctifs relèvent de son rôle de « redistribution » et ceux dont les solutions dépendent de sa fonction d'« assurance ».

Pour de nombreux défenseurs de l'État-providence, l'idéal de la collectivité est une fin en soi. Pour ceux qui pensent davantage en termes économiques, c'est un instrument qui rend possible la collaboration et atténue l'obstructionnisme qui pourrait autrement entraver le changement technique et structurel. Peu de tenants de l'État-providence nieraient que le système qu'ils défendent produit des effets de désincitation et des règlements coûteux pour l'économie, mais ils souligneraient que les coûts statiques de stimulants sous-optimaux au niveau des prix sont généralement peu élevés par rapport aux pertes cumulées de production associées au chômage élevé et à une faible croissance de la productivité de la main-d'œuvre.

Pour ceux qui voient les choses de cette façon, un retour au plein emploi ne va pas sans volonté politique et sans une réforme des institutions. La volonté politique est nécessaire parce que les généraux qui mènent la guerre contre l'inflation, comme tous les généraux, veulent toujours prendre « une dernière colline » et refaire la dernière guerre – mais l'objectif d'une inflation nulle exigerait de mener une lutte sans fin [voir Crow, 1988]. Un changement s'impose aussi au niveau des institutions parce qu'il est tout simplement trop coûteux de maintenir, dans le système économique, un surplus de capacité suffisant pour éliminer l'inflation. Après l'expérience des années 70, rares sont ceux qui prétendraient qu'il n'en coûte rien de juguler l'inflation par les salaires et les prix en ayant recours à la consultation, aux mesures de contrôle et à la collaboration, mais bon nombre serait d'avis qu'il existe sûrement une façon moins coûteuse de le faire qu'en appliquant une politique de contrôle de la demande globale qui a fait perdre des milliards de dollars en production[14].

Parmi les partisans de cette conception de l'État-providence, la question de l'équilibre à réaliser au niveau de la répartition fait l'objet d'un débat constant. Avec le temps, et à mesure que la société évolue, l'importance relative des divers aspects de la répartition change elle aussi. Les personnes âgées, celles qui souffrent d'un handicap physique ou celles qui ont charge d'une famille monoparentale courent davantage le risque de tomber dans la pauvreté. Les programmes qui leur sont destinés prennent plus d'importance à mesure que la proportion concernée de la population augmente. Le vieillissement de la population alourdit le fardeau financier que constituent les prestations des régimes de pensions pour l'État-providence et, dans la mesure où ce dernier s'efforce d'aider les gens au moyen de services dont la productivité est difficile à évaluer, il s'expose au problème de la hausse des coûts relatifs, déjà évoqué par Baumol [1967]. L'État-providence sera donc toujours confronté à des choix au niveau de l'affectation des ressources; et ces choix ne seront pas facilités par les

objectifs instables qui caractérisent les valeurs d'une société moderne.

Étant donné qu'en pratique, de nombreux problèmes de répartition doivent être résolus en même temps, ce n'est pas une mince tâche que de repenser constamment l'État-providence moderne. Le principe de l'« équité » que doit respecter la solution apportée à chaque problème et l'équilibre à réaliser entre les divers éléments de la répartition sont au centre de la notion de collectivité, qui constitue la raison d'être de l'État-providence. Dans la présente section, j'ai tenté de montrer que l'application de ce principe est un bon mode d'adaptation à notre réalité où le changement structurel survient rapidement. En effet, le caractère indispensable du changement structurel est un des motifs importants pour lesquels l'État-providence favorise un regroupement généralisé des risques, tandis que la difficulté de prédire les revenus viagers dans un monde incertain est la raison principale pour laquelle il refuse de tracer une ligne de démarcation nette entre ses rôles d'assistance sociale et d'assurance sociale[15].

Éléments de discorde

On ne saurait parler de perspectives d'avenir sans tenter de faire une projection de la direction du changement et sans brosser un tableau détaillé de ce changement. Pour mieux articuler l'analyse, j'ai présenté deux conceptions de l'État-providence de l'avenir; il ne faut pas oublier, toutefois, que l'État-providence évolue lentement et en périphérie. Même avec ses trois mandats, l'administration Thatcher au Royaume-Uni a laissé intactes bon nombre de structures de l'État-providence. En dépit d'une position idéologique claire, du tampon qu'offraient les recettes pétrolières de la mer du Nord et d'une majorité au Parlement dans un État uni, sans constitution écrite, l'État-providence a été modifié, mais pas aboli. Au Canada, l'assentiment obligatoire des provinces circonscrit beaucoup plus la réforme de l'État-providence, même pour un gouvernement fédéral des plus déterminés[16]. La réforme de l'État-providence sera donc forcément limitée, mais le sens du changement sera tout de même important.

J'ai supposé dans mon exposé qu'une étude de l'ampleur et du genre de redistribution qui existe dans les sociétés capitalistes contemporaines consiste essentiellement à se demander si l'État-providence a un avenir. Le point de vue exposé plus haut a permis de montrer que la question de la redistribution des riches vers les pauvres au niveau du revenu viager peut et doit être séparée des autres aspects de la répartition. Nous avons aussi avancé l'argument que toute tentative de dissocier les diverses composantes de l'État-providence mettra en péril le contrat social qui est sa raison d'être. Il existe de nombreuses différences entre ces conceptions, mais il importe ici de retenir quatre aspects particulièrement importants : 1) le rapport entre le chômage et l'inflation; 2) la taille du secteur public; 3) l'importance des mesures incitatives intégrées aux divers programmes d'assistance sociale; et 4) le problème de la coordination des politiques. Il serait souhaitable que chacune de ces questions puisse être réglée une fois pour toutes par des recherches objectives, mais ces recherches sont compliquées par les liens qui existent entre ces questions et qui les rattachent à certaines valeurs de base.

En politique macro-économique, le débat se poursuit sur le coût relatif à court terme de l'inflation et du chômage, et une différent technique persiste sur le niveau de chômage qui est compatible à long terme avec un taux stable d'inflation des prix. Ceux qui estiment que les coûts de l'inflation sont élevés et que le taux de chômage non inflationniste se situe autour de 8 % considéreront que la politique macro-économique actuelle est appropriée, mais ceux qui croient que le chômage est très coûteux et que le taux de chômage non inflationniste est plutôt d'environ 6 % feront valoir que la politique macro-économique actuelle est sérieusement déficiente, *même en présence des institutions qui existent sur le marché du travail.*

Cependant, la question la plus importante à long terme est de savoir si le changement institutionnel peut produire un arbitrage plus intéressant entre l'inflation et le chômage. Les tenants du premier point de vue seront portés à faire valoir que le taux d'inflation non inflationniste peut uniquement être réduit s'il y a perfectionnement des compétences de la main-d'œuvre ou amélioration de la souplesse du marché du travail. Les partisans du second point de vue croient toutefois que dans un marché du travail caractérisé par un haut niveau de chômage, les programmes de formation tendront à être inefficaces et les travailleurs chercheront à éviter les risques associés aux changements d'emplois, ce qui voudrait dire qu'une forte demande sur le marché du travail est une condition préalable aux changements structurels susceptibles d'améliorer le rapport inflation/chômage. Puisque les changements structurels sur le marché du travail se produisent de façon assez lente, l'accent mis sur le plein emploi risque d'entraîner une hausse de l'inflation à court terme, mais les partisans du deuxième point de vue sont tout à fait disposés à envisager le recours à des contrôles sélectifs des prix et des salaires pour prévenir une recrudescence de l'inflation au cours de la période requise pour que se fasse le changement structurel.

Ces deux conceptions de l'État-providence diffèrent par conséquent dès lors qu'il est question de déterminer si les

politiques de soutien actif de la main-d'œuvre – comme le recyclage ou l'aide à la recherche d'un emploi ou à la relocalisation – devraient venir s'ajouter aux politiques de stimulation de la demande globale ou remplacer les politiques macro-économiques. Et une importante question de fait sépare ces deux visions du problème de la répartition, soit l'hypothèse selon laquelle c'est seulement en acceptant un taux de chômage perpétuellement élevé que le Canada pourra maintenir un taux d'inflation acceptable.

La seconde question de fait qui sépare les partisans de ces deux visions a trait aux réactions des gens aux mesures incitatives qui font partie des programmes d'aide sociale. Ainsi, les défenseurs de l'État-providence ont tendance à minimiser le caractère incitatif de certains programmes sociaux, mais les observateurs craignent depuis longtemps que des ingrats puissent abuser du système [voir le rapport des Poor Law Commissioners, 1834]. Ce n'était donc pas la première fois, au cours des années 70, qu'on abordait le problème du « risque moral » au niveau de l'aide sociale. Quoi qu'il en soit, le débat sur les effets incitatifs est tellement imbriqué dans des visions plus globales de l'économie qu'il est pratiquement sans issue.

Prenons l'exemple de l'assurance-chômage. En supposant que le chômage est avant tout involontaire, le programme d'assurance-chômage constitue une forme de rémunération venant compenser les risques que comportent le changement structurel et les déboires d'une politique de demande globale (qui est considérée comme le principal déterminant du chômage global). Si par contre on suppose que le chômage est parfois volontaire, alors l'assurance-chômage pourrait pousser les bénéficiaires à prolonger leur période de chômage et elle serait donc responsable de taux de chômage globaux plus élevés. Le débat sur la possibilité que les prestations d'assurance-chômage aient un effet significatif sur la fréquence ou la durée des périodes de chômage est, à un niveau, un exemple de l'incertitude qui entoure les estimations économétriques portant sur les comportements. On peut en effet opposer la certitude exprimée par Cousineau [1985] au scepticisme d'Atkinson et collab. [1984] et à l'agnosticisme de Ham et Rea [1987]. À un autre niveau, toutefois, le débat sur l'assurance-chômage devient rapidement un débat beaucoup plus vaste sur la nature même du chômage et sur le degré de générosité qu'il convient de donner aux programmes d'assurance sociale[17].

Le débat sur le coût social marginal de l'impôt tourne essentiellement autour de quelques paramètres empiriques clés, notamment ceux qui ont trait à l'offre de main-d'œuvre. En outre, le débat de nature économétrique sur la valeur de l'élasticité compensée de l'offre de main-d'œuvre a donné naissance à une mini-industrie qui analyse le comportement des hommes et des femmes (les célibataires comme ceux faisant partie de divers types de ménages), avec ou sans préférences stables (au cours d'une année ou durant le cycle de vie), sur des marchés du travail ayant des structures fiscales non linéaires où l'offre de main-d'œuvre de chaque travailleur peut (ou non) être limitée en quantité. Mais les subtilités et les incertitudes des estimations économétriques de l'offre de main-d'œuvre ne permettent pas d'approfondir beaucoup le débat sur les coûts sociaux marginaux, qui pose en termes modernes un vieux problème portant sur la taille que devrait avoir le secteur public.

Les valeurs sont donc au centre du débat sur la coordination des politiques, mais aussi au centre du problème que cette coordination pose. La vision de l'État-providence ayant pour raison d'être le contrat social d'une collectivité nationale suppose l'édification d'un équilibre précaire entre les préoccupations d'ordre « économique » et « social », entre les fonctions d'« assurance » et celles de « redistribution ». Ainsi, la politique sur les garderies doit être structurée en tenant compte de la répartition du financement entre les parents riches et les parents pauvres, de même que de la répartition des avantages et des coûts de cette politique entre les enfants et les contribuables. Elle suppose également que l'on tienne compte de l'efficacité avec laquelle elle permet aux femmes de trouver un emploi et aux familles monoparentales de moins dépendre des paiements de transfert, et que l'on évalue si ses effets sur la vie familiale seront socialement souhaitables. La version plus circonscrite de l'État-providence est beaucoup plus simple à administrer. Puisqu'un impôt sur le revenu négatif est censé résoudre les problèmes de répartition, les concepteurs de la politique sur les garderies n'ont qu'à privilégier les caractéristiques de leur programme qui permettent de créer le plus grand nombre de places en garderie au coût le moins élevé pour l'État.

Il est donc infiniment plus simple, dans l'État-providence limité, de coordonner le travail d'élaboration des politiques entre les diverses administrations. C'est là un avantage énorme. La vision plus étendue de l'État-providence nécessite un important travail de coordination des politiques, mais la tâche est beaucoup plus difficile s'il n'existe aucun consensus sur la forme qu'on souhaite donner à l'État-providence. Et sur un aspect fondamental, les deux conceptions de l'État-providence sont diamétralement opposées quant au rôle qu'elles entrevoient pour les travailleurs organisés. Les partisans d'un État-providence plus limité estiment que les syndicats peuvent jouer un certain rôle, mais ils accordent peu d'importance aux opinions des travailleurs syndiqués en ce qui a trait à la politique macro-

économique et aux caractéristiques de l'État-providence. Par contre, les tenants de la conception plus vaste de l'État-providence trouvent insensé de ne pas tenir compte de l'avis des travailleurs sur qui l'on compte pour implanter le changement, et ils estiment que les syndicats représentent en toute légitimité les intérêts de ces travailleurs.

Dans cet essai, j'ai rejeté l'idée selon laquelle l'État-providence ne pourrait évoluer que d'une façon[18]. En fait, j'ai présenté non pas une, mais deux visions de la question de la répartition au Canada en l'an 2000, et il est naturellement important de faire un choix entre les deux.

Dans la première conception, l'imperfection des divers moyens de lutter contre l'inflation amène les responsables des politiques à tolérer un taux de chômage élevé pendant une période indéterminée. La croissance léthargique de la production vient aggraver la contrainte de financement de l'État-providence qui, petit à petit, doit renoncer à son rôle d'assureur. Dans un monde où l'insécurité ne cesse de croître, les gens s'efforcent de réduire au minimum les risques qu'ils courent d'assumer personnellement les coûts d'adaptation d'une société en évolution; ce comportement a pour effet de ralentir le taux de croissance de la productivité de la main-d'œuvre. Le mouvement syndical doit sans cesse lutter pour survivre et le système de relations industrielles se caractérise par la lutte incessante qui oppose la sécurité d'emploi et le changement technique. Les bureaucraties recherchent la rentabilité à courte vue et, dans un climat général de restrictions budgétaires, les programmes de répartition du revenu ne sont pas épargnés. Dans cette vision de l'État-providence, il y a une séparation croissante entre les travailleurs et les personnes tributaires des paiements de transfert, de même qu'une inégalité grandissante au niveau des revenus des particuliers et des familles et de la répartition des possibilités d'emploi.

Étant donné le tableau que je viens de brosser, on ne s'étonnera pas que je préfère la seconde vision, où l'on accorde la priorité à un emploi élevé, combiné, pour atténuer les pressions inflationnistes, à des politiques de main-d'œuvre dynamiques et à une intervention sélective. Cette conception de l'État-providence pose de nombreux problèmes puisque les fonctions d'assurance sociale et d'aide sociale sont sans cesse en concurrence et que, dans un monde en évolution, aucun programme ne peut être parfait dans sa conception. C'est une vision qui favorise une société où le changement n'est pas une menace à éviter, mais une réalité de la vie dont les coûts et les avantages sont partagés par tout le monde, une société qui n'est pas d'une égalité absolue, mais où l'inégalité est réduite et où règne un plus grand sentiment collectif.

Post-scriptum

Lorsque j'ai accepté l'invitation d'écrire cette communication je n'avais pas encore réalisé que la conférence Perspective 2000 se tiendrait juste après la conclusion de l'un des débats politiques les plus fascinants que ce pays ait connus. Mon expérience m'a appris qu'habituellement, l'intérêt manifesté au cours d'une campagne électorale est très diffus et, pour la plupart des gens, assez limité; en effet, pour la majorité, la politique est un monde peu familier qui ne prend véritablement de l'importance qu'une semaine ou moins avant le jour du scrutin. Mais l'élection de 1988 au Canada a été différente – centrée sur une seule grande question qui a retenu l'attention d'à peu près tout le monde, avec un besoin réel d'information et un effort véritable de *réflexion* au sujet d'un choix national de première importance.

Évidemment, le débat sur le libre-échange s'est poursuivi à plusieurs niveaux connexes. À un niveau, il s'agissait d'un débat au sujet du rapport entre la vie économique et la vie politique et sociale, un débat qui peut être illustré par deux énoncés opposés, où les uns considèrent l'accord de libre-échange comme une simple entente commerciale à laquelle on peut mettre fin en donnant un préavis de six mois, alors que d'autres voient dans la perte de contrôle sur la vie économique l'amorce d'une perte de souveraineté politique et d'identité culturelle. À un autre niveau, le débat portait sur le rôle approprié des gouvernements et des marchés dans la vie économique. Puisque plusieurs des défenseurs de l'accord de libre-échange croyaient que le gouvernement canadien ne devait pas tenter de contrôler les investissements étrangers ou le prix des produits énergétiques exportés, ils étaient généralement sincères lorsqu'ils affirmaient que le Canada n'avait rien « sacrifié » en abandonnant ces droits. Mais d'autres y voyaient une sérieuse abdication de la souveraineté.

Je mentionne ces questions pour mieux faire ressortir que les mêmes désaccords au sujet du rapport entre la vie économique et sociale et le rôle approprié de l'État se répercutent directement dans le débat sur la politique sociale. Mais le débat sur l'accord de libre-échange est devenu véritablement animé lorsqu'il a porté *directement* sur la politique sociale et que les Canadiens se sont demandés : Qu'est-ce qui distingue *précisément* notre politique de celle pratiquée aux États-Unis ? Qu'avons-nous de particulier ? Que désirons-nous conserver et que sommes-nous disposés à négocier ?

Bien sûr, tout le monde n'a pas envisagé la question de cette façon. Les Québécois avaient tendance à prendre pour acquis leur caractère distinct alors que les Albertains se

rappelaient toujours la Politique énergétique nationale; mais dans le reste du pays, le débat sur le libre-échange est devenu inextricablement mêlé à la politique sociale.

Et le point intéressant à propos du débat sur le libre-échange est qu'il a fait ressortir un consensus sur certains thèmes de la politique sociale. Les défenseurs du libre-échange *n'ont pas* préconisé de réforme de la politique sociale, une plus grande sélectivité ou encore une « harmonisation » des politiques canadiennes et américaines. Plutôt, ils ont fait valoir que l'ensemble des programmes sociaux universels en vigueur au Canada était l'un des éléments du caractère distinct du Canada, que ces programmes *n'étaient pas* menacés par l'accord canado-américain de libre-échange et que, en réalité, cette entente permettrait de créer la richesse nécessaire à la consolidation de la politique sociale dans l'avenir. Les opposants au libre-échange ont fait valoir que cela n'était pas vrai, que les forces du marché imposeraient une « harmonisation » alors que les dispositions de l'accord portant sur les services permettraient une pénétration des mécanismes du marché dans le domaine de la politique sociale, par exemple dans l'administration du système de soins de santé, duquel ils ont été jusqu'ici exclus. Les adeptes de l'accord ont nié ces allégations. *Mais*, le point à retenir est que les opposants tout comme les défenseurs de l'accord ont *reconnu* que cette sorte d'expansion des mécanismes du marché, une plus grande sélectivité et « l'harmonisation » *n'étaient pas*, en principe, souhaitables. De même, les opposants à l'accord ont soutenu que les subventions aux industries situées dans les régions pauvres étaient menacées par l'accord alors que ses partisans ont affirmé qu'elles ne l'étaient pas, mais personne n'a fait valoir qu'elles étaient véritablement une mauvaise chose.

À mon avis, donc, l'un des aspects les plus fascinants du débat sur le libre-échange est le consensus qui en est ressorti au Canada anglais sur la perspective sociale-démocrate, qui peut se résumer par l'adage « le marché est un bon servant mais un mauvais maître ». Autrement dit, le marché peut nous indiquer combien coûte quelque chose, mais il ne peut pas nous dire quoi acheter. Et on a pu observer une assez grande unanimité sur le fait que ce point de vue n'est *pas* une caractéristique du contexte politique et économique actuel aux États-Unis et que le fait de définir des *limites* au rôle des forces du marché est l'un des éléments distinctifs fondamentaux entre les sociétés américaines et canadiennes. Même s'il y avait une certaine méfiance quant à la sincérité véritable des partisans du libre-échange dans leur appui soudain à l'État-providence, *l'objectif déclaré* des trois partis politiques était de maintenir une participation substantielle du gouvernement fédéral dans les programmes sociaux universels.

Évidemment, la méfiance du public à l'égard de l'accord de libre-échange était sûrement attribuable en partie au fait que plusieurs des personnalités qui appuyaient le libre-échange avaient auparavant fait valoir leur vues sur la croissance excessive de l'État-providence au Canada et avaient préconisé un retrait et une plus grande sélectivité. En outre, l'une des faiblesses principales des partisans du libre-échange était leur incapacité de préciser, à l'avance, un ensemble d'initiatives qui permettraient d'atténuer les pertes que l'on pouvait anticiper dans certains secteurs de la société. Puisque aucun programme d'indemnisation n'a été précisé et que l'appui manifesté par les partisans du libre-échange à l'endroit des programmes sociaux semblait incohérent avec leurs critiques antérieures, l'accord de libre-échange a suscité passablement de méfiance.

Par conséquent, le débat sur le libre-échange à fait ressortir trois aspects de l'argument que je voulais faire valoir dans ma communication :

- Lorsqu'il n'est pas établi clairement comment seront indemnisées les personnes susceptibles d'être pénalisées par un changement, celles-ci tentent souvent de s'y opposer; parfois elles y réussissent, parfois elles échouent, mais leur lutte est toujours coûteuse.

- L'État-providence au Canada représente un contrat social qui comporte à la fois un élément de redistribution et un élément d'assurance. Dans un monde de changements imprévisibles, il offre aux citoyens un élément de sécurité personnelle que les marchés privés ne peuvent fournir.

- Le débat sur le libre-échange est devenu passionné, des deux côtés, parce qu'il est rapidement devenu un débat où les questions portant sur le caractère distinctif du Canada et sur le rôle du marché dans la vie canadienne ont été entremêlées. Les partisans du libre-échange n'ont pas remis en question le caractère souhaitable des programmes sociaux universels de l'État-providence, mais ils ont proposé au peuple canadien une entente historique. De ce que j'ai pu observer, les Canadiens se sont vus offrir « le libre-échange *plus* l'État-providence étendu », c'est-à-dire qu'on leur a donné l'assurance que les incertitudes accrues découlant d'une plus grande ouverture de l'économie seraient compensées par le maintien intégral de la fonction d'assurance assumée par l'État-providence.

Puisque, *des deux côtés* du débat sur le libre-échange, on a identifié la politique sociale comme étant un des aspects essentiels du caractère distinctif du Canada, le terme « abdication » a acquis la *double* signification que les intérêts des Canadiens à revenu moyen seraient exposés à un plus grand risque *et* que l'identité propre de la société

canadienne serait menacée. Toute tentative future en vue de réduire le caractère universel de l'État-providence au Canada sera, selon moi, perçue comme un manquement à un engagement très important et soulèvera l'indignation de ceux qui seront directement touchés et de ceux qui y verront une érosion du caractère distinctif du Canada. À mon avis, une séquelle durable de cette élection est qu'elle aura permis de faire coïncider plus clairement que *jamais* auparavant les sentiments nationalistes avec les intérêts de classe.

Je suis donc porté à croire que les débats futurs sur la politique sociale au Canada n'arboreront pas le langage plutôt terne et dénué de passion que j'ai utilisé dans mon exposé pour opposer l'État-providence limité à l'État-providence étendu. Je pense plutôt que nos délibérations futures vont faire état des conceptions « américaines » et « canadiennes » de l'État-providence.

Parce que la conception américaine de l'État-providence *est*, à plusieurs points de vue, unique au sein des nations développées.

Dans les comparaisons internationales des inégalités économiques, des taux de pauvreté, des dépenses sociales et des institutions de sécurité sociale, les État-Unis ressortent comme étant passablement différents des autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques. L'Australie et le Canada sont considérés comme ayant des systèmes assez rapprochés et se trouvant à mi-chemin entre les État-Unis et les pays européens. À titre de nouvelles sociétés qui comptent une forte tradition communautaire, ces deux pays ont été animés par un idéal de l'État-providence plus ambitieux que le modèle américain mais moins global que ce qu'offre l'exemple européen. L'élection de 1988 a fait ressortir clairement que les programmes sociaux universels sont à la fois une promesse de l'état fédéral *et* un des aspects distinctifs de l'identité nationale canadienne. En injectant une dose de nationalisme dans le débat sur la politique sociale, cette élection a, selon moi, modifié fondamentalement les termes du débat

Commentaires de Thomas J. Courchene

L'exposé de Lars Osberg présente un cadre de réflexion utile pour analyser l'évolution de l'État-providence et de la politique sociale en général. Je vais d'abord essayer de résumer le texte d'Osberg et, à l'occasion, je me permettrai d'en reformuler quelques passages. Je m'efforcerai d'être objectif, mais un certain degré de subjectivité est peut-être inévitable parce que mes opinions sur le rapport qui doit exister entre le citoyen et l'État diffèrent de celles d'Osberg, en ce sens que je tends à mettre davantage l'accent sur les marchés, les facteurs d'incitation et l'initiative individuelle. Il serait inexact de dire que j'accorde plus d'importance à l'adaptation; c'est plutôt sur les *processus* d'adaptation appropriés que nos vues divergent.

Après avoir fait le tour des points soulevés par Osberg, je profiterai de ma tribune de commentateur pour aborder diverses considérations économiques positives et normatives qui ont façonné ma propre conception de l'avenir probable de l'État-providence. Essentiellement, je n'interprète pas la situation actuelle de la même manière qu'Osberg. Étant donné que nos hypothèses de départ ne sont pas identiques, il n'est guère surprenant que nous arrivions à des conclusions différentes. En guise de conclusion, je tenterai de concilier nos deux perspectives ou, plus exactement, d'isoler nos principaux points de désaccord.

Les doctrines identifiées par Osberg : une critique annotée

La première optique décrite par Osberg repose sur la répartition du revenu sur le cycle de vie : « c'est le revenu de vie entière qui doit servir de critère *de base* et le débat sur l'équité porte *avant tout* sur l'opportunité de faire intervenir le gouvernement pour redistribuer le revenu aux personnes qui sont pauvres par rapport à ce critère ». Cette approche a beaucoup de potentiel et, malgré le fait qu'une bonne partie du travail d'Osberg s'en inspire implicitement, il aurait été préférable qu'il l'aborde plus explicitement. Par exemple, le principe de Rawls – « si nous ignorons le sort qui nous est réservé, nous seront portés à revendiquer des structures sociales qui nous garantiraient que le pire de nos moments ne soit pas trop pénible » – peut signifier que la société doit réduire *ex ante* la variation des flux de revenu prévus durant toute la vie ou, encore, qu'elle doit chercher à maximiser le flux de revenu prévu des personnes qui, autrement, auraient le revenu de vie entière le plus faible. Les politiques fondées sur ce principe visent avant tout à garantir l'égalité d'accès, par exemple à l'éducation et aux soins de santé, et à interdire toute forme de discrimination. Même si les progrès dans certains domaines ont tardé à se réaliser, je crois qu'il est plus facile d'obtenir un consensus sur ce type d'intervention que sur d'autres aspects de la politique sociale. Ce consensus est largement attribuable au fait que les mesures protégeant l'égalité d'accès sont propices, voire indispensables, à l'accroissement du potentiel économique d'un pays. Il s'agit donc, en d'autres mots, d'un jeu à somme positive qui n'est pas limité par une contrainte semblable au « paradoxe de l'épargne » (ce qui est possible pour un individu n'est pas possible pour l'ensemble de la société).

Néanmoins, il y aura des variations dans les flux de revenu de vie entière. Pour cette raison, les collectivités ont établi des programmes d'aide sociale et d'assurance sociale. Un peu à la manière d'Osberg, je définis l'aide sociale comme étant un mécanisme de redistribution visant à relever le revenu de vie entière jusqu'à un certain seuil et l'assurance sociale comme étant une formule de redistribution visant à parer aux éventualités qui réduisent le revenu d'une personne ou d'une famille au-dessous de son revenu potentiel. Les objectifs de ces programmes ressortissent davantage à l'« égalité des résultat » qu'à l'égalité d'accès. On ne doit donc pas s'étonner qu'il soit plus difficile de réaliser un consensus au sein de la société sur cet aspect. Il soulève des questions touchant à l'élaboration de la politique sociale – par exemple, sur le plan analytique, le risque moral et l'universalité ou la sélectivité des programmes et, sur le plan pratique, la tendance à intégrer des mesures d'aide sociale aux programmes d'assurance sociale ainsi que les critères d'admissibilité qui, la plupart du temps, tiennent compte de la situation des bénéficiaires à un moment précis et n'ont aucun rapport avec leur revenu de vie entière. Par ailleurs, la raison pour laquelle la notion d'égalité des résultats prête à controverse, contrairement à celle d'égalité d'accès, est qu'elle est perçue comme étant plus ou moins nuisible au potentiel économique, en ce sens que la manière dont le gâteau est partagé aujourd'hui a un effet sur la dimension du gâteau qui sera partagé demain. Je reviendrai sur ce sujet, notamment quand je traiterai de la nécessité d'intégrer la politique sociale et la politique économique.

La deuxième optique décrite par Osberg est fondée sur l'équité entre les générations et soulève des questions en rapport avec le vieillissement de la population, le progrès technologique, l'internationalisation grandissante de l'économie et l'environnement. Osberg aurait pu citer les environnementalistes [en particulier, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1988] et relier son analyse à la notion de « développement soutenable ». Dans ce contexte, la génération actuelle doit s'efforcer d'utiliser les ressources qu'elle affecte à la production, à la consommation et à la redistribution de façon à léguer à la génération suivante un capital physique, un capital humain, des ressources et un environnement de qualité *au moins* égale à celle dont elle jouit aujourd'hui. C'est effectivement ce qu'Osberg affirme lorsqu'il parle de « la dégradation de l'environnement ».

Toutefois, malgré l'accent mis par Osberg sur la politique macro-économique et son interaction avec la politique sociale, les répercussions de la dette et des déficits publics sur le bien-être des générations futures ne sont même pas mentionnées. Il s'agit d'un thème important, mais non uniquement en raison du fardeau financier et réel (stock de capital réduit) qui sera transmis à la prochaine génération. En effet, les Canadiens et les citoyens de la plupart des pays industrialisés affichent une prédilection de plus en plus grande pour la consommation immédiate, au détriment de la consommation future. L'explication de ce phénomène n'est pas évidente (peut-être l'appréhension d'une catastrophe nucléaire ou d'une détérioration soudaine de l'environnement, ou encore une insouciance à l'égard de l'endettement et des déficits), mais il est manifeste que les générations futures hériteront d'un environnement insalubre en plus d'une économie chétive si la préférence actuelle pour la consommation immédiate se maintient.

Enfin, Osberg décrit deux autres optiques que certains préconisent pour l'avenir du Canada, celle de l'« État-providence limité » et celle de l'« État-providence ayant pour raison d'être le contrat social d'une collectivité ». Pour contraster ces deux optiques, Osberg examine, en particulier, les positions qui s'en dégagent sur : (a) le rapport entre le chômage et l'inflation; (b) la taille du secteur public; (c) l'importance des mesures incitatives intégrées aux divers programmes d'aide sociale; et (d) le problème de la coordination des politiques.

Typiquement, les tenants de l'État-providence limité (EPL) attachent une valeur très élevée à la lutte contre l'inflation et ils semblent disposés à tolérer l'existence d'un contingent de réserve de chômeurs dans le but d'atteindre cet objectif. En revanche, les défenseurs du contrat social prônent le plein emploi. Ceux qui préconisent un EPL insistent beaucoup sur les stimulants et les mesures de désincitation que renferme le système de transferts, mais souvent, de l'avis d'Osberg, il s'agit seulement d'un moyen détourné de remettre en question « la nature même du chômage » (son caractère peut-être volontaire) et « le degré de générosité qu'il convient de donner aux programmes d'assurance sociale ». Autrement dit, ils estiment que l'État dépense trop. Pour les partisans du contrat social , la protection du plein emploi comporte l'acceptation de restrictions salariales et de l'obligation possible de déménager ou de se recycler. En outre, selon cette doctrine, « l'idéal de la collectivité [. . .] c'est un instrument qui rend possible la collaboration et atténue l'obstructionnisme qui pourrait autrement entraver le changement technique et structurel ». Des mesures d'incitation inadéquates entraînent des coûts statiques en raison de leur incidence sur l'affectation des ressources, mais ces coûts sont « peu élevés par rapport aux pertes cumulées de production associées au chômage élevé et à une faible croissance de la productivité de la main-d'œuvre ». Pour ce qui est du point (d) ci-haut, la thèse de l'EPL repose sur une forme de parcellisation des fonctions en vertu de laquelle, par exemple, le mouvement syndical doit sans cesse être maintenu dans une situation où il doit

lutter pour survivre et l'État instaurerait un régime d'impôt négatif sur le revenu qui dissocierait les mécanismes de bien-être de l'ensemble de la structure socio-économique et en déléguerait la responsabilité à un sous-système clos astreint à la rentabilité à courte vue. Par contre, la théorie du contrat social exige une coordination étroite des politiques, voire un projet de société dans lequel « chacun accepte que le changement se déroule de façon continue tout en prévoyant que les coûts de cette évolution seront toujours relativement peu importants pour lui ». Sans équivoque, l'EPL entraînerait « une séparation de plus en plus marquée entre les travailleurs et les gens qui sont tributaires des paiements de transfert, de même qu'une inégalité grandissante au niveau des revenus des particuliers et des familles et de la répartition des possibilités d'emploi ».

Voilà un tableau extrêmement sombre des perspectives d'avenir. La plupart des économistes canadiens seraient automatiquement classés dans l'école de l'EPL et Osberg en nomme d'ailleurs quelques-uns, y compris l'auteur de ces lignes, dans ses renvois et ses notes. Mais la position d'Osberg au sujet de l'évolution de l'État-providence ne convainc pas. Personnellement, je crois que la comparaison avec la Suède est une idée galvaudée. Le modèle suédois a acquis un nouveau prestige dans la pensée sociale-démocrate au Canada depuis que l'Allemagne de l'Ouest, naguère une idole à ce niveau, a décidé d'accepter une augmentation considérable du chômage et a vu son taux d'emploi global (l'emploi en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans), qui dépassait celui du Canada il y a 10 ans, tomber à un niveau inférieur de 7 points de pourcentage au taux canadien (Canada, 67,2 %; Allemagne de l'Ouest, 60,3 % [OCDE, *Statistiques rétrospectives 1960-1986*]). Toutefois, l'exemple de la Suède n'est pas d'une très grande utilité. Premièrement, la population suédoise est infiniment plus homogène que celle du Canada, et ce en termes linguistiques, ethniques, religieux et autres. Deuxièmement, la Suède est un état unitaire plutôt qu'une fédération décentralisée de provinces délimitées d'une manière qui accentue les disparités linguistiques, industrielles et économiques. Troisièmement, la Suède est dotée d'institutions fort différentes de celles du Canada. Comme Mancur Olson l'a déjà souligné, les groupes d'intérêts suédois sont généralement larges (couvrant l'ensemble de la société) plutôt que restreints, de sorte que les négociations collectives dans ce pays ont essentiellement un caractère national[19]. Les syndicats suédois doivent internaliser les conséquences négatives de la négociation collective parce qu'ils ne peuvent pas transmettre ces coûts à d'autres secteurs de la société. Dans un tel contexte, il est beaucoup plus normal d'accepter les contraintes au niveau du recyclage, de la migration et du changement technologique. Par contre, les petits groupes d'intérêts n'ont pas à s'embarrasser de ces externalités parce qu'ils peuvent obliger le reste du système à les assumer. Olson en conclut que, malgré toute la similitude des interventions dans l'économie de marché en Suède et au Royaume-Uni, la Suède a connu en général une meilleure prospérité précisément à cause de la forte représentativité des groupes d'intérêts et des coalitions dans ce pays.

On peut énumérer de nombreuses autres différences entre le Canada et la Suède, mais les trois exemples cités plus haut sont probablement suffisants pour démontrer que le point de vue d'Osberg n'est pas simplement une théorie de l'évolution du système de bien-être. Il s'agit plutôt d'un plaidoyer implicite, pour ne pas dire explicite, en faveur d'une redéfinition complète du Canada, pour en faire un creuset uniformisant plutôt qu'une mosaïque multiculturelle, pour le transformer en état unitaire plutôt qu'une fédération et pour instaurer une forme quelconque de corporatisme qui atténuerait la discorde qui caractérise habituellement les négociations collectives. Dans cette conception du Canada, la doctrine du contrat social paraît sans doute logique. Rappelons toutefois que c'est l'application de ce genre d'approche au Royaume-Uni qui a enlisé le pays dans la stagnation et provoqué la contre-révolution menée par Madame Thatcher. En outre, par rapport aux critères mentionnés plus haut, le Royaume-Uni et la Suède ont beaucoup plus de points en commun que le Canada et la Suède.

Néanmoins, les différents scénarios présentés par Osberg font ressortir deux facteurs qui auront inévitablement un effet déterminant sur l'avenir de l'État-providence. Le premier est la politique macro-économique, notamment en ce qui a trait au dilemme chômage-inflation. Le deuxième concerne le fardeau de l'adaptation : il faut essayer de répondre aux changements dans l'ordre économique mondial sans reléguer certains groupes de Canadiens dans un état de dépendance à l'égard des transferts, même si le montant des transferts semble généreux. Étant donné l'ascendant, du moins à court terme, de ce qu'Osberg appelle la doctrine de l'EPL, le reste de mes observations porteront sur les facteurs qui influeront sur l'évolution de l'État-providence au Canada. Je commencerai en brossant un tableau de la réalité actuelle.

L'avenir de l'État-providence : un autre son de cloche

Je crois qu'Osberg sous-estime les forces qui sont à l'œuvre à l'heure actuelle et qui entraîneront nécessairement des changements dans les politiques économiques et sociales. Les effets conjugués de l'internationalisation et

de la révolution dans les domaines de l'informatique et des télécommunications (ce que j'appelle « société de l'information » dans la suite) auront des répercussions considérables sur les petites économies ouvertes, en particulier celles spécialisées dans l'exploitation des ressources naturelles. Rappelons aussi les trois « ruptures » signalées par Drucker [1986]. Premièrement, il y a rupture entre la production du secteur primaire et la production industrielle. Contrairement aux prévisions du Club de Rome, le monde est inondé de matières premières : « Au début de 1986, les prix des matières premières avaient chuté au plus bas niveau jamais enregistré par rapport aux prix des produits manufacturés et des services; dans l'ensemble, ils étaient aussi faibles qu'au plus profond de la crise des années 30 » [p. 5]. Ainsi, une grande partie du phénomène qu'Osberg qualifie de propagation du « syndrome de l'Atlantique » vers les régions spécialisées dans l'exploitation des ressources est en fait attribuable à l'effondrement des prix mondiaux des matières premières plutôt qu'à la nature du contrat social ou à des erreurs de politique macro-économique (plus loin, cependant, je ferai quelques commentaires sur la politique pratiquée par la Banque du Canada). On n'est pas obligé de partager le point de vue de Drucker quand il prédit qu'il y aura probablement un « surplus permanent » de matières premières, mais il est incontestable que les Canadiens doivent transformer leur économie de ressources naturelles en une économie axée sur le capital humain et l'information. La politique sociale aura un rôle indispensable à jouer, tant pour favoriser la formation et le recyclage du capital humain que pour secourir ceux qui auront besoin d'aide durant cette transition.

La seconde mutation identifiée par Drucker est le divorce entre l'emploi et la production industrielle. Une fois de plus, Drucker prend peut-être une position trop extrême quand il affirme que c'est le travail manuel et non le secteur industriel qui se désindustrialise. Toutefois, ce découplement est largement étayé dans la documentation et la majorité des nouveaux emplois apparaissent maintenant dans le secteur des services. Du point de vue de la politique sociale, les conséquences seront lourdes, parce que la stabilité des travailleurs de la « classe moyenne » diminue et la force traditionnelle des syndicats du secteur privé s'effrite.

Enfin, le troisième changement décrit par Drucker relève du fait que l'« économie symbolique », c'est-à-dire les mouvements de capitaux, les taux de change et les flux de crédit, est en voie de se substituer aux échanges de biens et services comme moteur de l'économie mondiale. La notion classique selon laquelle les écarts entre les taux d'inflation et de productivité déterminent la compétitivité sur le marché international est sérieusement remise en question alors que des variations massives des taux change viennent modifier le tableau des avantages comparatifs. En particulier, la flexibilité des taux de change et la mobilité presque parfaite du capital ont métamorphosé les liens entre les diverses économies de la planète. Aux États-Unis, l'augmentation du déficit gouvernemental s'est rapidement traduite par une appréciation du dollar américain, l'asphyxie du secteur des exportations et un déficit record au compte courant qui se maintient à un niveau élevé. En proportion du produit national brut, le déficit canadien dépasse de loin celui des États-Unis mais, comme l'épargne du secteur privé était beaucoup plus élevée au Canada qu'aux États-Unis, le Canada n'a pas été forcé d'emprunter des capitaux étrangers durant la plupart des années 80. Au cours des dernières années, cependant, l'épargne privée au Canada a beaucoup diminué, de sorte que le Canada accuse maintenant un déficit dans sa balance des paiements. Les déficits et la dette publics ne plaisent pas à l'électorat, mais les énormes promesses électorales faites au Canada risquent d'assujettir le dollar canadien à des fluctuations aussi fortes que celles qu'a connues le dollar américain.

Osberg est préoccupé par la politique macro-économique actuelle. Il serait difficile de qualifier la politique budgétaire autrement que d'expansionniste. Mais la politique monétaire a été trop restrictive. Ce dont le Canada a besoin (et ce que les marchés de capitaux du monde vont probablement lui imposer), c'est un virage vers une politique budgétaire plus rigoureuse et une politique monétaire moins restrictive.

Somme toute, il s'agit d'une situation de statu quo simultanément reliée au passé par des racines vieillissantes et confrontée à des forces croissantes incitant au changement. Pour ce qui est de l'ensemble de l'économie, on se rend de plus en plus compte que les avantages iront aux puissances qui sauront s'adapter rapidement et efficacement à l'ordre mondial en évolution. À mesure que les entreprises ont recours à des procédés de production plus souples, les pressions s'intensifient sur les travailleurs canadiens. L'observation d'Osberg selon laquelle la part globale du travail dans le produit national brut a chuté témoigne de ce genre de pressions : dans un monde qui de plus en plus récompense le dynamisme et l'initiative, la rémunération du capital (aussi bien humain que matériel) est susceptible d'augmenter et un nombre sans cesse croissant de travailleurs canadiens deviendront des entrepreneurs.

C'est dans ce contexte que nous devons évaluer nos politiques et programmes sociaux. En fait, nous tentons de relever les défis des années 90 avec des politiques sociales conçues pour affronter les défis des années 60. C'était vraiment le bon vieux temps. Nous utilisions alors le coussin

que constituait la croissance fondée sur l'exploitation des ressources naturelles pour mettre en place un vaste système de transferts aux particuliers, aux entreprises et même aux administrations publiques. Les Canadiens étaient si riches et le contexte international si favorable que nous avons réussi à élaborer une politique sociale axée d'abord et avant tout sur des paramètres sociaux, sans trop nous soucier des interactions entre le système de transferts et le système de production. Mais la situation n'est plus la même aujourd'hui : le défi consiste maintenant à réintégrer les politiques sociales et économiques afin d'alimenter le moteur chancelant de la croissance économique et de faire en sorte que le cadre de politiques puisse répondre aux nouveaux besoins de la société (garderies, personnes âgées, prépondérance du capital humain). Par surcroît, nous avons « redécouvert » au cours de ce processus nos anciennes préoccupations au sujet des inégalités. Ajoutée aux pressions internes – sans compter les pressions externes – qui s'exercent en vue d'une réduction du déficit, il semble presque inévitable que la politique sociale devra être réorientée pour faire intervenir de meilleurs stimulants à l'initiative et à la réintégration dans la population active, des critères plus précis d'admissibilité aux prestations, un système plus élaboré de tickets modérateurs (établis en fonction de la capacité de payer) pour l'utilisation des services publics (par exemple, en éducation) et, de façon plus générale, pour réaliser une réintégration des politiques économiques et sociales. Si nous disposions des institutions, de la structure politique et du degré de consensus qui existent dans d'autres pays, nous aurions probablement un plus vaste éventail de choix. Or, pour le meilleur ou pour le pire, nous n'avons pas ce luxe. Bien qu'il est sans doute vrai que la meilleure « politique sociale » est celle qui procure un emploi, on peut affirmer également qu'il ne s'agit là que d'une sécurité plutôt aléatoire si l'économie ne réussit pas à s'adapter. Par ailleurs, dans une économie jouissant d'un certain dynamisme, il est plus sûr de déployer les leviers macro-économiques de façon à privilégier le plein emploi plutôt que la lutte contre l'inflation.

Tout ceci ne m'éloigne guère de la notion qu'a Osberg de l'État-providence limité. Je considère toutefois qu'à court terme, la meilleure façon de perdre les gains durement acquis au Canada en matière de politique sociale serait, comme je l'ai mentionné, d'entrer dans la décennie 1990 avec un ensemble de politiques conçues pour affronter les défis des années 60. Cependant, une gamme de nouveaux défis pointent à l'horizon, et la façon d'aborder certains d'entre eux pourra faire dévier le système davantage dans la direction de la théorie du contrat social selon la version d'Osberg. Le premier a trait à la répartition des revenus (c'est-à-dire à l'inégalité des revenus plutôt qu'à la pauvreté).

Les nouvelles réalités de la politique sociale

La répartition des revenus

S'il existe un consensus social en faveur d'une économie de marché, c'est que le système de libre concurrence a fait ses preuves en ce sens qu'il génère des revenus moyens élevés et que la répartition des revenus qui s'ensuit reflète, dans une grande mesure, la production sociale relative. Par ailleurs, les gains arbitraires associés aux fluctuations de l'inflation, les récessions reliées aux chocs des prix des produits énergétiques et l'incertitude généralisée découlant du nouvel ordre économique rendent l'actuelle répartition des revenus plus difficile à rationaliser du point de vue de la productivité sociale. La situation est aggravée par le fait que certains d'entre nous perçoivent des rentes parce qu'ils ont des niches protégées – qu'il s'agisse de droits acquis, d'ancienneté ou d'autres privilèges du même genre. Elle devient encore plus complexe lorsque les traitements des dirigeants de l'industrie atteignent les sept chiffres alors que, dans bien des cas, les travailleurs doivent faire face à l'automatisation et au progrès technologique sans bénéficier d'aucune garantie de sécurité quant à leurs salaires et, encore moins, à leurs emplois. On peut supposer que ce sont des préoccupations de ce genre qui ont influencé Osberg dans sa conception de l'avenir de l'État-providence. Et sa vision de l'avenir deviendra de plus en plus attrayante si les Canadiens ne réussissent pas à trouver des moyens acceptables de faire face à de telles situations.

Bien que mon propos ne soit pas ici d'élaborer des solutions, il convient d'appuyer sur un aspect essentiel : le capital humain. Puisque les industries de haute technicité constitueront dans l'avenir le facteur décisif de la compétitivité internationale, la possibilité de poursuivre des études deviendra au XXI^{e} siècle le principal critère déterminant le niveau de revenu. Le défi est énorme, depuis la nécessité de repenser tout le système d'enseignement jusqu'à l'obligation d'assurer que la nouvelle technologie de l'information soit accessible à tous, quel que soit le revenu. Fait surprenant, une des raisons pour lesquelles le Canada a glissé à un rang aussi bas dans les comparaisons entre pays quant aux niveaux de scolarisation a trait à la politique d'immigration élitiste qu'il a pratiquée. En Allemagne de l'Ouest, les travailleurs que l'on fait venir de l'extérieur sont généralement peu rémunérés. Ceci a pour effet de réduire les salaires des débutants peu qualifiés et d'inciter ainsi les Allemands à investir dans leur propre capital humain. Les Suédois ont une politique d'immigration plutôt stricte, de sorte qu'ils doivent eux aussi investir dans leurs ressources humaines s'ils veulent demeurer de calibre international. Durant une bonne partie de l'après-guerre, notre système

de pointage en vigueur a favorisé les immigrants les meilleurs et les plus doués. Ceci a eu pour effet de réduire proportionnellement les salaires offerts dans les postes exigeant de hautes compétences et a ainsi contribué à décourager la formation de capital humain. Ceci n'est pas un argument contre l'immigration. Je tiens simplement à souligner que, comme nous n'avons pas à « payer » pour le capital humain que les autres pays investissent dans les contingents d'immigrants entrant au pays, nous avons tendance à investir insuffisamment dans nos propres citoyens. Voilà une autre raison pourquoi la transition d'une culture fondée sur les ressources naturelles à une culture fondée sur le capital humain risque d'être difficile pour les Canadiens.

La nature du secteur public

La notion de secteur public ou, de façon plus générale, le rapport entre le citoyen et l'État, subit actuellement d'importantes transformations. Certaines d'entre elles sont de nature idéologique et il est donc difficile tant de les justifier que de les condamner d'un point de vue rationnel. D'autres, toutefois, répondent à des impératifs d'efficacité, tels que la production par le secteur privé de biens et services défrayés à même les deniers publics (par exemple, marchés publics, bons d'achat) ou le financement privé de biens et services fournis par le secteur public (frais de scolarité ou frais d'usagers), bien que ce dernier soit parfois imposé à des fins de redistribution (selon la capacité de payer). La technologie brouille aussi la ligne de démarcation entre les secteurs privé et public. Ainsi, Téléglobe Canada avait peut-être sa raison d'être en tant que monopole naturel détenu par la Couronne avant la révolution des télécommunications, mais tel n'est plus le cas aujourd'hui avec l'avènement de la concurrence dans ce secteur

Mais c'est dans le domaine de la politique sociale que le rôle de l'État a subi sa plus profonde transformation[20]. Alors qu'il ne fournissait naguère que des biens *collectifs*, tels que la défense, la justice, la recherche et la culture, l'État se place maintenant à l'avant-garde dans la fourniture de biens et services *privés*, en particulier ceux destinés à la consommation des ménages. Dans le récent débat sur les garderies de jour, la question consistait essentiellement à déterminer si l'État plutôt que la famille ne détenait pas l'avantage comparatif dans la prestation de ce service. Il avait déjà été décidé que les garderies de jour seraient financées principalement par l'État. L'explication réside en partie dans le fait qu'on en est venu à considérer l'État comme principal responsable de la politique sociale, comme on a pu le voir lors des revendications en faveur du versement de prestations de maternité aux mères qui travaillent ou du principe d'un salaire égal pour un travail de valeur égale. Cependant, le Trésor public est aussi soumis à des contraintes et ces rôles additionnels assumés par l'État dans le domaine de la politique sociale ont conduit, fait plutôt inusité, à la « privatisation » de nombreux biens ou services qui relevaient traditionnellement du secteur public, tels que la police, la recherche et ainsi de suite.

La Charte et la politique sociale

L'hypothèse implicite dans le document d'Osberg et dans la présente analyse est que les Canadiens, par l'entremise de leurs législateurs, jouissent de tous les pouvoirs dans la détermination du cadre de la politique sociale. Or, cette hypothèse est aujourd'hui très contestable maintenant que, depuis l'adoption de la Charte des droits et libertés, les tribunaux peuvent détenir un pouvoir considérable en matière de politique sociale. La Cour suprême s'est déjà prononcée sur une vaste gamme de programmes sociaux, et cela ne représente que la pointe de l'iceberg si l'on considère le nombre de cas qui sont déjà devant les tribunaux. Par exemple, si le critère de sélection fondé sur l'âge dans le cadre de programmes tels que les pensions de vieillesse, l'assurance-chômage et le supplément de revenu garanti était contesté devant les tribunaux, cela pourrait provoquer une révolution dans notre façon de concevoir la politique sociale. Dans ce cas particulier, il s'ensuivrait qu'une quelconque version d'un impôt négatif sur le revenu applicable à tous les Canadiens deviendrait une hypothèse beaucoup plus attrayante. On pourrait en venir à considérer la Charte comme un moyen préférable aux législatures ou aux syndicats ouvriers pour amener des réformes sociales. Mais il n'est pas utile de spéculer au sujet de ce que les tribunaux pourront ou non faire. Il est évident, toutefois, que de puissants facteurs « externes » peuvent exercer leur influence sur l'évolution des programmes sociaux et, de façon plus générale, sur la nature de l'État-providence.

Le fédéralisme et la politique sociale

Il semble ressortir des travaux publiés sur la relation entre le fédéralisme et la politique sociale qu'à ce jour, le fédéralisme a imprimé un penchant conservateur à l'évolution de nos politiques sociales. Nonobstant le fait que cette tendance pourrait persister dans l'avenir, je veux m'arrêter à trois aspects du contexte fédéral-provincial actuel qui auront vraisemblablement des répercussions considérables sur l'évolution de la politique sociale dans l'avenir. Le premier est que nos programmes sociaux, à commencer

probablement par l'assurance-maladie, sont sur le point de devenir beaucoup plus variés d'une province à l'autre qu'ils ne le sont actuellement. Toutes les provinces sont aujourd'hui confrontées à d'énormes pressions budgétaires. Ainsi, les soins de santé représentent déjà environ 35 cents de chaque dollar des dépenses provinciales, et en présence du défi posé par le vieillissement de la population, les provinces devront recourir à des moyens moins coûteux de dispenser non seulement les soins de santé, mais aussi toute la gamme des programmes sociaux dont elles ont la charge. Cet effort de réduction des dépenses est déjà bien amorcé, mais il va sûrement s'intensifier, notamment à mesure que la technologie offrira de nouvelles possibilités. Dans le domaine des soins de santé, la télécommunication interactive combinée aux autres possibilités offertes par les technologies nouvelles permettront de soigner certains malades à la maison, étant donné les coûts croissants de l'hospitalisation. En substance, ce que le fédéralisme a à offrir, qu'il s'agisse des soins de santé, de l'aide sociale ou des mesures d'incitation au travail, c'est la possibilité d'avoir simultanément 10 champs d'expérimentation différents en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes sociaux. Les premières provinces à obtenir des « succès » verraient rapidement leurs expériences copiées par les autres. De nombreux Canadiens ont peut-être une piètre opinion de tout cela, mais je crois que la décentralisation de la prestation des programmes sociaux au Canada est probablement le meilleur gage de succès que nous ayons quant à l'évolution future de ces programmes. Au cas où l'on serait tenté de sous-évaluer cet aspect, il suffit de se rappeler que c'est grâce à des expériences menées en Saskatchewan, après la guerre, que nous avons éventuellement adopté le régime d'assurance-maladie.

Le deuxième aspect du contexte fédéral-provincial de la politique sociale est que, pour la première fois depuis la guerre, et peut-être depuis beaucoup plus longtemps, l'Ontario apparaît comme le chef de file en matière de politique sociale. Ailleurs, j'ai tenté de trouver dans la documentation une explication de ce fait [Courchene, 1988]. Qu'il suffise de rappeler ici que les priorités législatives récentes de l'Ontario touchent principalement à la politique sociale (par exemple, un salaire égal pour un travail de valeur égale). La dynamique de la politique sociale au Canada s'en trouve sensiblement modifié. Ainsi, si la Saskatchewan adoptait une innovation, le Nouveau-Brunswick réagirait probablement en procédant à une évaluation comparative des exigences des contribuables par rapport aux coûts projetés. Mais si c'est l'Ontario qui adoptait une innovation, celle-ci donnerait probablement lieu à une « disparité régionale », et presque immédiatement des pressions s'exerceraient sur Ottawa. Ce serait d'autant plus le cas que l'Accord du Lac Meech aurait été entériné, étant donné qu'Ottawa pourrait, sous le couvert d'un programme à frais partagés, s'immiscer dans n'importe quel domaine de compétence provinciale exclusive.

L'Accord du Lac Meech est lui-même le troisième élément du contexte fédéral-provincial susceptible d'influer sur l'évolution de la politique sociale. À l'heure actuelle, il serait pratiquement inconcevable que le système de transferts puisse être parfaitement coordonné dans les programmes d'aide offerts, par exemple, aux personnes âgées. Certains de ces programmes relèvent du gouvernement fédéral (les pensions de vieillesse et le supplément de revenu garanti), tandis que d'autres sont administrés par les provinces (l'assurance-santé, les médicaments gratuits et les subventions au logement) et d'autres sont administrés conjointement (le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec). De nombreux obstacles constitutionnels se dresseraient si Ottawa tentait de rationaliser l'ensemble du système. Or, l'Accord du Lac Meech contourne toutes ces difficultés. Le gouvernement fédéral peut proposer un programme général de partage des coûts couvrant tous les aspects de l'enveloppe de la politique sociale qui touchent aux personnes âgées. Évidemment, certaines provinces (par exemple, le Québec) pourraient exercer leur droit de retrait, mais la plupart s'en abstiendraient. Grâce à cette dimension de l'Accord du Lac Meech, le Canada s'est doté d'un mécanisme habile, voire ingénieux, pour contourner les problèmes de champs de compétence pouvant faire obstruction à la mise en œuvre de systèmes de programmes sociaux par ailleurs efficaces et équitables.

L'accord de libre-échange et le contrat social de Mulroney

Je soutiens toujours, et cela depuis longtemps, que nous devons modifier d'importants aspects de nos programmes sociaux. Par exemple, dès que les Canadiens ont franchi le seuil des 65 ans, le Trésor leur accorde en cadeau un transfert d'environ 6 000 $, *sans égard à la tranche de revenu à laquelle ils appartiennent*. Or, cela ne répond certes pas à des impératifs d'équité car, de plus en plus, les personnes âgées des tranches de revenu supérieures ont déjà accumulé des rentes et des régimes enregistrés d'épargne-retraite avec l'aide du système fiscal. À mon avis, il faudrait être plus sélectif afin de favoriser davantage les personnes âgées à faible revenu, dont une proportion croissante sont des femmes seules.

Surviennent l'accord de libre-échange et l'engagement de Mulroney garantissant que les programmes sociaux ne seront pas touchés. Qu'est-ce que cela signifie ? Que les

changements que les Canadiens pourraient introduire *sans* l'accord de libre-échange ne pourront plus maintenant être adoptés ? Exprimé dans les termes d'Osberg, en quoi consiste exactement le « contrat social » que le premier ministre a conclu avec les Canadiens ? À mon avis, il consiste essentiellement dans la promesse que la politique sociale du Canada ne sera pas « américanisée ». Il n'y a guère ici de contrainte, car les Canadiens n'ont aucune intention d'adopter une politique sociale à l'américaine. Du reste, cependant, le message de l'auteur est que la politique sociale, comme toute autre politique, doit être orientée dans le sens des forces et des défis émanant du nouvel ordre mondial. Et cela ne signifie pas que la mise en œuvre des modifications à la politique sociale sera facile.

Conclusion

Voilà des commentaires plutôt décousus sur le document d'Osberg. D'une certaine façon, j'ai été partial en ce sens que je me suis arrêté à diverses questions que l'auteur n'avait pas soulignées dans son ouvrage. L'une des raisons est que je n'ai pas de réponse satisfaisante au principal défi du document d'Osberg, à savoir, comment l'État-providence limité peut-il évoluer de manière à incorporer certaines des caractéristiques essentielles de la politique sociale. À moins que ceux de mon camp puissent offrir des solutions de rechange satisfaisantes, l'idéologie que privilégie Osberg pourrait bien devenir la réalité de demain au Canada.

III Le développement de l'emploi et des ressources humaines

Le développement des ressources humaines est un thème sous-jacent que l'on retrouve dans chacune des quatre sections du volume. Cette question est ressortie à divers endroits dans la deuxième section et elle revient dans la quatrième. Le développement des ressources humaines est le thème central de la troisième section, laquelle sert de cadre à un examen des questions touchant à l'évolution du marché du travail dans le monde, l'avenir des relations industrielles, l'innovation en milieu de travail ainsi que l'éducation et la formation.

L'emploi dans le monde

L'objet de l'exposé de Richard Freeman est de mettre en évidence certains traits saillants de l'évolution du marché mondial du travail afin d'en étudier les répercussions pour l'avenir des institutions du marché du travail et des salaires au Canada. Il traite, précisément, des six points suivants :

1 la désyndicalisation des principaux partenaires économiques du Canada, soit les États-Unis et, dans une moindre mesure, le Japon et le Royaume-Uni;

2 la déréglementation des marchés du travail en vue d'en accroître la souplesse;

3 le déplacement de l'emploi dans le monde, notamment dans le secteur manufacturier, vers les pays en développement, accompagné d'une nouvelle division du travail entre les pays;

4 les différents profils de croissance de l'emploi, des salaires réels et de la productivité des pays européens et non européens de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui laissent soupçonner l'existence d'un arbitrage entre les salaires réels d'une part et la productivité et l'emploi d'autre part, parmi les différents pays;

5 l'accroissement des écarts salariaux aux États-Unis et au Royaume-Uni, ce qui laisse présager des inégalités de traitement encore plus grandes dans l'avenir; et

6 les taux de pauvreté relativement élevés, stagnants ou croissants, aux États-Unis et au Canada, particulièrement chez les enfants.

Étant donné cette toile de fond, quels sont donc certains des problèmes particuliers qui attendent le marché du travail au Canada ? Une question primordiale pour Freeman est de savoir dans quelle mesure les syndicats canadiens peuvent s'attendre à conserver l'influence qu'ils ont eue dans le passé ou à jouer le rôle qui a été le leur jusqu'ici. Les pays avec lesquels le Canada entretient des liens étroits, soit le Royaume-Uni, le Japon et plus particulièrement les États-Unis, ont connu une baisse de leur taux de syndicalisation. Aux États-Unis, depuis trois décennies, le taux de syndicalisation du secteur privé a régressé pour se situer aujourd'hui à moins de 15 % de l'ensemble de la main-d'œuvre (17 % si l'on exclut la main-d'œuvre agricole).

Les pressions qui s'exerceront sur les institutions du marché du travail au Canada sont de plusieurs types. Premièrement, les entreprises canadiennes syndiquées devront rivaliser de plus en plus avec des entreprises non syndiquées des États-Unis, du Japon et du Royaume-Uni. Deuxièmement, les investisseurs non soumis à des contraintes géographiques tenteront en général d'éviter les établissements syndiqués où les coûts sont plus élevés, ce qui entraînera des pertes d'emplois et de revenu pour les travailleurs canadiens. Troisièmement, et ce point est étroitement lié au précédent, l'objectif d'une « absence de syndicats » poursuivi au sein des entreprises américaines est susceptible d'exercer une influence sur les gestionnaires canadiens et d'accroître l'opposition des employeurs envers le syndicalisme.

Une autre difficulté qui s'annonce pour le marché du travail canadien découle de certaines tendances mondiales au niveau de l'emploi et des salaires. Freeman attire l'attention sur la part grandissante de la main-d'œuvre industrielle mondiale (69 % en 1985) qui est détenue par les pays en développement et la pénétration des marchés de fabrication en série par ces derniers. Les défis pour le Canada sont multiples. Nous devons faciliter le processus d'adaptation rendu nécessaire par le déplacement des ressources des biens vers les services et les activités fondées sur les connaissances. Ce faisant, nous devons maximiser la productivité de nos propres ressources humaines et les avantages qui découlent de leur complémentarité avec la main-d'œuvre du Tiers-Monde, tout en maintenant le niveau de vie des Canadiens les moins qualifiés. La tâche n'est pas mince, étant donné – comme nous le rappelle Thomas Kochan (voir le

chapitre 8) – que le processus continu de restructuration industrielle et la recherche d'un avantage comparatif par la différenciation des produits et l'exploitation de créneaux de qualité commandant un prix supérieur requièrent des changements fondamentaux au chapitre du comportement organisationnel, y compris des relations industrielles et des pratiques de gestion des ressources humaines.

L'interprétation de Freeman de la croissance au cours de la période postérieure à la récession dans les pays de l'OCDE est que, avec des gains de production semblables, les Européens ont joui de salaires plus élevés, mais subi un taux de chômage élevé et stagnant, tandis que les pays non européens de l'OCDE ont connu une amélioration de leur performance prenant la forme d'une croissance de l'emploi. Pour les gouvernements, par conséquent, une question importante est de savoir si le Canada (à l'instar des États-Unis, mais en contraste frappant avec la plupart des pays d'Europe) peut maintenir assez de souplesse sur le marché du travail et de modération dans les salaires pour faciliter l'adaptation par un taux élevé et constant de création d'emplois.

De plus, souligne Freeman, l'équité demeure une question épineuse, étant donné qu'en plus de l'incidence inégale (bien établie dans les faits) du changement technologique et de la transformation industrielle sur les salaires et les compétences, on a observé l'apparition soudaine et inattendue d'écarts salariaux prononcés aux États-Unis et au Royaume-Uni durant les années 80. Inattendue, parce que l'éducation et les connaissances plus grandes de la génération du boom des naissances auraient dû avoir un effet sur le niveau général des salaires par un effet du côté de l'offre; on a plutôt observé des augmentations très rapides de la demande de main-d'œuvre qualifiée au Royaume-Uni et, ce qui est encore plus déconcertant, un recul marqué des salaires réels chez les cols bleus aux États-Unis. Si l'on doit se fier à l'expérience américaine, il faudra mettre l'accent sur les travailleurs canadiens moins qualifiés appartenant aux industries productrices de biens en déclin dans les programmes d'adaptation du marché du travail axés sur l'équité.

Quant à l'avenir du syndicalisme au Canada, Freeman ne constate aucune tendance inexorable à la désyndicalisation, soulignant que les exemples des États-Unis, du Royaume-Uni et du Japon trouvent leur contrepartie dans d'autres économies avancées comme celles de la Belgique, de l'Allemagne de l'Ouest et de la Scandinavie, où le taux de syndicalisation s'est maintenu ou a progressé. Il ne voit pas non plus de lien systématique entre le taux de syndicalisation et la performance macro-économique : la Suède, qui a le taux de syndicalisation le plus élevé, affichait récemment des taux de croissance du produit intérieur brut (PIB), de l'emploi et de la productivité comparables à ceux du pays ayant le plus faible taux de syndicalisation, c'est-à-dire les États-Unis. Pour Freeman, les milieux ouvriers canadiens possèdent une certaine marge de manœuvre qui provient de deux facteurs. Premièrement, les lois canadiennes sont moins hostiles au processus d'accréditation qu'aux États-Unis et moins tolérantes à l'égard des activités antisyndicales virulentes qui sont monnaie courante chez notre voisin du Sud. En deuxième lieu, nos régimes d'avantages sociaux financés par les fonds publics (les soins de santé notamment) confèrent à certaines entreprises canadiennes un atout concurrentiel par rapport à leurs rivales américaines.

Le Canada ne doit pas davantage suivre l'exemple de l'Australie dans la poursuite du modèle « corporatiste » scandinave de relations industrielles, qui est plus centralisé, étant donné – encore une fois – qu'il semble que ni les régimes de relations industrielles hautement centralisés ni les régimes fortement décentralisés n'ont le monopole de la bonne performance économique.

Cela ne signifie pas que le taux de syndicalisation et le genre de régime de relations industrielles n'ont aucune importance. Au contraire, il semble y avoir consensus sur le fait qu'il *doit* s'opérer une transformation et une adaptation des institutions et des pratiques du marché du travail. La capacité et la volonté des syndicats de jouer un rôle de premier plan dans ce processus évolutif détermineront, en grande partie, leur pertinence et leur efficacité futures. Qui plus est, les pays qui ont des taux de syndicalisation élevés ou faibles et des degrés de centralisation différents affichent une tenue *micro-économique* différente, c'est-à-dire au niveau des bénéfices supplémentaires, de la dispersion des salaires et du niveau général de pauvreté et d'inégalité du revenu. L'évolution des formes institutionnelles a donc des répercussions sur la répartition du revenu.

Qu'en est-il de la capacité inhérente du marché canadien du travail à s'adapter ? Le changement est incessant, et nous savons que des millions de travailleurs canadiens réussissent à ajuster leur vie professionnelle et personnelle à chaque année. Mais sommes-nous en mesure de composer avec la rapidité et l'énormité du changement mondial illustré par le mouvement de retrait de la production des biens dans les pays avancés ? À ceux qui se lamentent, Freeman cite l'exemple du Massachusetts pour montrer comment une économie peut réussir à s'adapter à des pertes considérables d'emplois traditionnels dans le secteur manufacturier. Dans les années 60 et 70, le textile, le vêtement, la chaussure et les autres industries manufacturières traditionnelles ont émigré dans le sud et le sud-ouest des États-Unis, caractérisés par une population plus jeune, des taxes moins élevées et des entreprises en majorité non syndiquées. Mais au début

des années 80, le Massachusetts se vantait d'avoir le taux de chômage le plus bas parmi les 11 principaux États industriels américains et des salaires qui étaient maintenant supérieurs à la moyenne nationale.

Réagissant aux opinions exprimées par Freeman, Craig Riddell affirme que les sondages d'opinion réalisés au Canada révèlent un déclin de l'appui du public envers les syndicats qui jouissent aujourd'hui d'un niveau de confiance moins élevé qu'aux États-Unis. En outre, l'opposition des employeurs se manifesterait par une recrudescence des pratiques de travail déloyales au Canada, alors que les récents changements apportés à la législation ouvrière dans les provinces canadiennes laissent présager un climat plus difficile pour les travailleurs. Par ailleurs, l'argument de Freeman au sujet des coûts de main-d'œuvre est corroboré par les observations de Riddell qui a constaté une différence moyenne de salaires d'environ 20 % au Canada entre les travailleurs syndiqués et non syndiqués arborant des caractéristiques comparables.

Pour Riddell, l'espoir de voir les syndicats canadiens résister aux forces de la désyndicalisation réside dans leur volonté d'adopter une attitude plus innovatrice au chapitre de l'organisation du travail et de l'utilisation des ressources humaines et de la technologie en vue d'améliorer la compétitivité et ainsi permettre à l'économie de continuer à offrir des salaires élevés. Au sujet du degré de centralisation du système de relations industrielles, ce dernier note cependant qu'on semble obtenir les meilleurs résultats aux extrémités de la courbe de distribution, de sorte que la tendance habituelle du Canada à rechercher le juste milieu pourrait ne pas être souhaitable dans le cas présent !

Toutefois, l'optimisme fondamental de Freeman et de Riddell repose sur l'hypothèse que le Canada possède une certaine marge de manœuvre et qu'il peut tirer avantage de l'évolution qui se déroule sur la scène mondiale et minimiser les coûts de transition et autres coûts d'adaptation, mais que cela nécessitera toutefois l'adoption de « politiques souples et axées sur l'avenir » (Freeman) de la part des décideurs aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. Mais c'est vers Kochan que l'on doit se tourner pour trouver des indices de ce que sont susceptibles d'être, en pratique, les réponses des dirigeants d'entreprise, des syndicalistes et des gouvernements, et vers Abella pour se faire une idée des chances de réussite de ces politiques.

L'avenir des relations industrielles

En plus des développements du marché mondial du travail étudiés par Freeman, Thomas Kochan met l'accent, dans son exposé, sur l'importance des forces de la concurrence à l'échelle mondiale, notamment du changement technologique, d'une plus grande différenciation des produits et du raccourcissement du cycle de vie des produits, qui font de la qualité et de l'innovation un atout. Pour Kochan, ces pressions sur les systèmes de relations industrielles s'exerceront sous la forme des demandes suivantes :

- une modération des coûts de main-d'œuvre;
- une amélioration de la productivité;
- une plus grande souplesse dans l'utilisation des ressources humaines;
- une main-d'œuvre hautement qualifiée et motivée; et
- un souci d'innovation constant dans les relations de travail.

À ce formidable ensemble de défis inhérents à la mondialisation du marché du travail, Kochan en ajoute un autre qui découle de la diversité croissante de la main-d'œuvre. Si l'on combine la participation accrue des femmes dans la population active avec le nombre croissant d'immigrants, il est clair que les besoins, les aspirations et les attitudes des travailleurs canadiens dans l'avenir seront très différents de ce qu'ils ont été dans le passé.

Des estimations effectuées aux États-Unis indiquent qu'entre 1987 et 2000, près de 90 % de tous les nouveaux travailleurs entrant dans la population active seront des femmes, des membres de minorités ou des immigrants. L'immigration sera de toute évidence importante dans le contexte canadien, où 20 % des membres de la population active sont nés à l'étranger. Un aspect particulièrement préoccupant est le fait que les revenus des immigrants sont sensiblement inférieurs à ceux des Canadiens d'origine, ce qui est dû en partie à des lacunes au niveau de la langue et à d'autres contraintes quant à la capacité des immigrants d'acquérir les compétences requises pour progresser vers de meilleurs emplois. Certaines données américaines indiquent que les femmes et les jeunes appartenant à des groupes minoritaires reçoivent relativement moins de formation en milieu de travail que les travailleurs masculins de race blanche et bénéficient d'un rendement proportionnellement moins élevé pour la formation reçue. D'après Kochan, de tels résultats posent des défis de taille aux responsables des politiques, compte tenu du consensus de plus en plus large qui existe quant à l'importance de la formation et des connaissances acquises au cours de la vie pour ce qui est du revenu à long terme et des projections démographiques au sujet des nouveaux arrivants dans la population active.

Quelles perspectives s'offrent alors à nous ? De l'avis de Kochan, il semble clair que des pressions continueront de s'exercer dans le sens d'une modération des coûts de main-d'œuvre. Même si la plupart des exemples de négociations salariales à la baisse cités dans le passé portent sur des entreprises américaines, le fait demeure qu'on a constaté une modération marquée dans les ententes salariales intervenues au Canada depuis 1982. Le souvenir de la récession n'est pas encore effacé et la sécurité d'emploi a apparemment constitué une plus grande priorité que les gains salariaux. Cependant, un autre moyen de réduire les pressions au niveau des coûts de main-d'œuvre, soit les paiements conditionnels comme les primes et la participation aux bénéfices, n'a enregistré que des progrès modestes jusqu'à maintenant. On peut douter que cette approche connaisse une plus grande diffusion dans l'avenir. Les syndicats canadiens sont moins bien disposés envers de tels régimes que leurs homologues américains. D'une part, une participation véritable à ces régimes exige un plus grand partage de l'information sur le rendement financier et les plans futurs que ce n'est le cas à l'heure actuelle dans la plupart des entreprises canadiennes. D'autre part, s'ils perçoivent une réticence à partager l'information et à favoriser une plus grande participation dans les instances et les processus décisionnels liés à la gestion des régimes de paiement conditionnel, les travailleurs et les chefs syndicaux seront peu susceptibles de les appuyer. Qui plus est, ces régimes mettent clairement en évidence la question de l'équité de l'ensemble du système de rétribution d'une entreprise, comme ce fut le cas lorsque le régime de participation aux bénéfices offert aux membres des Travailleurs unis de l'automobile s'est accompagné de primes importantes pour les dirigeants de GM. Kochan conclut que même si des pressions en vue d'une modération des salaires continueront de s'exercer au Canada, il y a des signes manifestes que des pressions correspondantes au chapitre de l'équité et des salaires réels s'intensifient.

En deuxième lieu, Kochan accorde beaucoup d'importance au changement organisationnel et au développement des ressources humaines en tant qu'ingrédients essentiels de la « restructuration stratégique » (la recherche de l'avantage comparatif par la différenciation des produits ou la segmentation du marché, en produisant des biens ou des services qui commandent un prix supérieur) et du changement technologique. Il cite l'exemple de la société Ford qui, au début des années 80, a fait face à une situation économique désastreuse en ayant recours à une combinaison d'initiatives qui comprenaient, entre autres, un engagement à promouvoir la participation des salariés, l'introduction d'un régime de participation aux bénéfices en échange de nouvelles conditions de sécurité d'emploi, la mise en place de forums de communication et l'expansion des programmes d'études et de formation. Après l'analyse de la documentation disponible sur le Japon, les pays européens et l'Amérique du Nord, Kochan en vient à la conclusion qu'on ne pourra réaliser le plein potentiel des nouvelles techniques qu'en adoptant de nouvelles formes d'organisation permettant une intégration efficace des stratégies et des pratiques relatives à la technologie et aux ressources humaines. Une caractéristique conceptuelle fondamentale des procédés de fabrication japonais qui ont connu du succès (lesquels *peuvent*, incidemment, être importés au Canada, comme l'attestent des exemples récents) est la notion de « produit humain », dans laquelle la technologie se définit au sens large comme englobant l'innovation en matière de développement des ressources humaines.

Malgré une sensibilisation accrue à la nécessité de poursuivre simultanément l'innovation technologique et l'innovation dans la gestion des ressources humaines, et en dépit d'exemples manifestes montrant les bénéfices découlant d'une telle approche, au Canada et dans d'autres pays, les entreprises canadiennes ont été lentes à l'adopter. Jusqu'à aujourd'hui, la plupart des dirigeants d'entreprise au Canada ont investi beaucoup moins d'énergie et accordé beaucoup moins d'importance au développement du capital humain que du capital matériel et des ressources financières. Là où des efforts ont été faits pour introduire des pratiques novatrices, ils ont souvent été accueillis avec scepticisme par les travailleurs et les syndicats, notamment parce que, à l'occasion, ces efforts ont constitué une tentative mal déguisée visant à empêcher les travailleurs d'une entreprise ou d'une usine de se syndiquer. Les chances de succès de ces initiatives dépendront donc de façon cruciale des efforts authentiques déployés pour établir des canaux de communication favorisant la confiance mutuelle. Nulle part ailleurs, peut-être, cela n'est-il aussi crucial que dans l'introduction de nouvelles technologies. L'examen fait par Kochan de l'expérience américaine montre de façon convaincante qu'une condition indispensable du succès de l'adoption de nouvelles technologies est la participation véritable des représentants des travailleurs (utilisateurs) aux premières étapes du processus de choix technologique et pendant toute la phase de mise en place.

Y a-t-il des signes de changement dans les attitudes ? Une étude canadienne, fondée sur des entrevues avec des chefs syndicaux, montre que le scepticisme persiste en ce qui concerne les pratiques de travail novatrices et la participation des salariés dans la prise de décisions, et même au sujet de la consultation tripartite générale entre les représentants des travailleurs, des employeurs et du gouvernement. Toutefois, même si les leaders syndicaux demeurent fidèles à la tradition de confrontation avec le patronat, ils ne sont pas opposés à coopérer avec les employeurs dans des domaines d'intérêt mutuel.

Où cela mène-t-il les travailleurs, les employeurs et les gouvernements au Canada ? Les employeurs canadiens n'ont pas mis autant d'ardeur à appliquer de nouveaux principes en milieu de travail que leurs homologues américains, ni provoqué la même hostilité dans les relations industrielles. Ainsi, une démarche évolutive, plus graduelle, vers une collaboration accrue pourrait être poursuivie. Une autre possibilité, selon Kochan, serait que les dirigeants d'entreprise investissent dans une campagne d'une vingtaine d'années en vue de réduire l'influence des syndicats à des proportions insignifiantes. Étant donné la taille et la force politique des syndicats au Canada, une telle stratégie risquerait d'être très coûteuse sinon impossible à réaliser. Kochan préconise plutôt une intensification des efforts faits par les employeurs pour promouvoir le changement et l'adaptation de concert avec les chefs syndicaux, soit par le biais des canaux traditionnels de négociation et de gestion des contrats de travail, soit par la création de nouveaux mécanismes de consultation au niveau de l'établissement, de l'entreprise, de l'industrie et du pays. Cependant, un tel progrès ne sera pas facile à accomplir car il n'exigera rien de moins que des changements fondamentaux dans la répartition du pouvoir de gestion et des limites organisationnelles. Il faut s'attendre à ce qu'un très vif débat politique accompagne ce processus, qui ne sera couronné de succès que si la culture organisationnelle et, comme le souligne avec perspicacité Kochan, les régimes de *rétribution des cadres* viennent le renforcer.

Pour leur part, les chefs syndicaux canadiens ont une marge de manœuvre beaucoup plus grande que celle dont disposent leurs homologues américains, en raison des taux de participation beaucoup plus élevés au Canada. Ceci indique qu'engagés dans des actions défensives acharnées visant à endiguer la désyndicalisation de leurs effectifs et la perte de leur influence, ou acceptant de mauvaise grâce la mise en place de nouvelles pratiques, les syndicats canadiens sont plus libres d'adopter une attitude moins réactionnaire et plus proactive, en élaborant une stratégie qui *oriente* le débat sur la façon de s'adapter au changement en préservant les intérêts de leurs membres. Un tel effort devrait être guidé par une vision non seulement du rôle que les travailleurs veulent jouer dans la conception des politiques aux niveaux provincial et fédéral mais également du rôle des syndicats à plus long terme en milieu de travail et au niveau de la prise de décisions stratégiques en matière de gestion.

Pour autant que les gouvernements sont concernés, le défi fondamental qui se pose aux décideurs est de savoir comment institutionnaliser et diffuser les changements requis. Mais les résultats qu'ont obtenus les gouvernements en Amérique du Nord dans leurs tentatives visant à faciliter de tels changements ne sont pas encourageants. De l'avis de Kochan, le seul espoir pour que les gouvernements aient une influence significative dans ce domaine réside dans la reconnaissance par les décideurs canadiens que les innovations en matière de relations industrielles sont une partie intégrante de la stratégie économique à long terme du Canada.

La commentatrice canadienne Rosalie Abella semble beaucoup moins optimiste que Kochan (ou que Freeman ou Riddell) au sujet de la façon dont s'effectuera l'adaptation de la main-d'œuvre au Canada. Elle entrevoit l'avenir comme étant plutôt chargé d'inquiétude, les salariés et les employeurs se battant pour le contrôle des leviers du pouvoir et s'engageant dans un conflit sans merci pour ce qu'ils estiment être leur survie. Et, selon elle, la nature même du processus démocratique libéral d'élaboration des politiques fera en sorte que cette tension donnera naissance à un débat politique agité, dans lequel les opposants chercheront constamment à établir leur influence et leur ascendant. Le débat s'intensifiera, de l'avis d'Abella, parce qu'il se déroulera dans le sillage de l'accord de libre-échange, qui fera sûrement ressortir de façon beaucoup plus marquée les questions controversées touchant à l'adaptation.

Le risque d'une confrontation est présent, soutient Abella, parce que les entreprises et les industries canadiennes, soumises aux pressions de la mondialisation du marché, réagiront de trois façons : en cherchant à changer tout ce qui est perçu comme une entrave à leur réussite, en cherchant à s'établir ailleurs si elles ne peuvent y parvenir, ou en fermant leurs portes. Et si leur effort de changement rencontre de l'opposition, elles menaceront d'adopter l'une ou l'autre des deux solutions restantes. Ainsi, les syndicats et les gouvernements se trouveront confrontés à d'inquiétants dilemmes. Pour les syndicats, le défaut de collaborer en jouant le rôle de serviteur du succès économique de l'entreprise comportera le risque de se voir contourner ou, à toutes fins pratiques, de perdre son utilité. D'un autre côté, la coopération comporte, pour le gouvernement, le risque que le contrat social soit redéfini de façon radicale et, pour les syndicats, celui d'une obsolescence collusoire. Le corollaire de ce point de vue est que, dans le débat qui s'annonce, l'insistance des protagonistes sur la minimisation des risques à court terme pourrait les entraîner bien au-delà de l'an 2000 avant qu'ils aient acquis assez d'expérience et se soient suffisamment remis pour être en mesure d'étudier des options appropriées de politique publique à *long terme*.

De toute évidence, la formation du capital humain sera une partie intégrante du processus de développement et d'adaptation du marché du travail tel qu'envisagé par Freeman et Kochan.

Tendances et questions futures dans le domaine de l'éducation

Selon George Psacharopoulos, le rôle central du développement des ressources humaines dans les stratégies de divers pays pour s'adapter à l'évolution de l'économie mondiale et en tirer parti imposera un fardeau énorme au système d'enseignement. Le lien entre l'éducation et le développement économique est fermement établi et compris de la grande majorité. Ainsi, les pays en développement, qui veulent échapper à la pauvreté et aux pressions démographiques croissantes, cherchent à réaliser l'alphabétisation totale de leur population. Les nations avancées se tournent vers leur système d'enseignement pour se doter d'un avantage comparatif dans la course effrénée pour la maîtrise de la technologie et la prospérité économique.

Dans tous les pays, cependant, les demandes imposées au système d'enseignement sont en voie de dépasser rapidement la capacité de l'État de les satisfaire. Le problème d'ordre financier est colossal, que ce soit dans les pays d'Afrique, fortement endettés et confrontés à de graves pressions démographiques, ou dans un pays comme le Canada, dont la situation est nettement meilleure, mais qui est tout de même aux prises avec un déficit budgétaire considérable et qui doit résoudre de difficiles questions ayant trait au coût de l'aide sociale en présence d'une population vieillissante. Il est tout aussi décourageant de constater qu'alors que les Canadiens sont mieux instruits que jamais auparavant, il se pose un problème d'analphabétisme d'une ampleur considérable, le taux d'abandon dans les écoles secondaires s'approche des 30 % à certains endroits, et la performance des élèves canadiens par rapport à leurs confrères asiatiques et européens, aux examens de mathématiques et de sciences, est d'une faiblesse déprimante.

Moins bien documentés, mais tout aussi préoccupants, sont les doutes soulevés quant au niveau adéquat d'investissement à faire dans la formation des personnes se trouvant déjà dans la population active et appartenant à la catégorie des cols bleus, en particulier les travailleurs plus âgés qui sont davantage exposés au risque de perdre définitivement leur emploi en raison des changements technologiques. Ces préoccupations découlent du fait que les travailleurs déplacés qui sont peu instruits ou qui ne possèdent qu'une formation générale ont peu de chance de se trouver un nouvel emploi, ainsi que de l'opinion répandue voulant que l'industrie canadienne, qui a si longtemps bénéficié d'une main-d'œuvre immigrante qualifiée, continue de sous-investir dans le capital humain.

Qu'en est-il alors de l'effort d'éducation et de formation inhérent à l'adaptation que le marché canadien du travail devra accomplir ? D'après Jeannine David-McNeil, les perspectives sont peu encourageantes dans l'immédiat : les difficultés budgétaires ont forcé les responsables des universités et des commissions scolaires à réduire les dépenses à des niveaux insuffisants pour assurer une qualité d'enseignement adéquate. La détérioration du matériel de laboratoire, la diminution des collections des bibliothèques, le manque d'ordinateurs, les faibles taux de participation aux réunions des sociétés savantes, la croissance nulle ou négative des salaires des enseignants sont autant de symptômes de ce malaise. Devant ces problèmes et dans le contexte des demandes croissantes imposées au système d'éducation, David-McNeil s'interroge sur la façon de maintenir – et peut-être même d'améliorer – notre position économique dans le monde.

Cette commentatrice insiste tout particulièrement sur la *qualité* du système d'enseignement au Canada. Elle se réfère à des études de l'OCDE qui signalent qu'un des rôles peu compris mais extrêmement important de l'éducation au-delà de la transmission des connaissances théoriques et pratiques est de façonner les attitudes, les valeurs morales, la « façon de penser » et la « vision du monde » des jeunes. Ces effets indirects et intangibles de l'éducation influent, à leur tour, sur des facteurs tels que l'esprit d'entreprise, les habitudes de travail, les attitudes vis-à-vis l'innovation, la satisfaction au travail, la diligence, la souplesse et la sensibilité, en bref, sur tous les facteurs nécessaires pour faire face avec succès aux défis que présente l'évolution rapide à travers le monde. C'est pour cette raison qu'il faut prendre au sérieux les avertissements de David-McNeil au sujet de l'érosion de la qualité et de la crise du financement dans le secteur de l'éducation au Canada.

Plus que jamais auparavant, les compétences de base en communication constituent un atout pour s'adapter au changement technologique. Il est donc inquiétant d'apprendre qu'au Canada, aujourd'hui, près du quart de la population âgée de plus de 18 ans ne sait pas lire, écrire ou faire des calculs correspondant au niveau de l'école primaire. Cette situation impose un fardeau supplémentaire au chapitre de l'adaptation du marché du travail, étant donné que la formation professionnelle des nouveaux travailleurs et de ceux qui accèdent à un nouvel emploi exigeant de nouvelles compétences pourrait exiger au préalable un enseignement palliatif visant à combler les lacunes observées dans la formation de base des personnes intéressées. De plus, le contenu et la qualité des programmes d'études au Canada sont trop souvent déficients, par exemple, en accordant une trop grande importance à des professions en déclin ou même en faisant acquérir aux étudiants des compétences désuètes.

Heureusement, David-McNeil a quelques propositions à offrir aux décideurs, notamment en ce qui concerne le

problème aigu du financement. Suivant les suggestions de Psacharopoulos au sujet de la tendance au partage des responsabilités en matière de financement entre le secteur public et le secteur privé, elle recommande l'établissement de liens beaucoup plus étroits avec l'entreprise privée, au niveau postsecondaire et particulièrement au niveau universitaire. Comme de nombreux organismes privés fournissent déjà une aide en espèces ou en ressources au système d'enseignement, elle propose un cadre de coopération mutuelle plus systématique et permanent. Elle estime en outre que les particuliers devraient contribuer davantage au revenu des établissements d'enseignement, faisant allusion au Québec où les frais de scolarité n'ont pas augmenté depuis plus de 30 ans en termes réels. Une augmentation des frais de scolarité aiderait également à réduire le nombre de ceux qui poursuivent leurs études en dilettantes ainsi que le caractère régressif du système actuel où les moins bien nantis subventionnent l'éducation des riches. Dans une conclusion visant à provoquer des réactions, David-McNeil préconise un plus grand rôle pour le gouvernement fédéral dans ce domaine, en faisant valoir que la politique en matière d'éducation ne représente pas uniquement un coût social mais qu'elle est aussi un instrument de politique économique.

Discussions lors de la conférence

Un certain nombre de points importants ressortent des constatations et commentaires faits par les participants de l'auditoire. Tout d'abord, plusieurs ont pris la parole pour souligner la différence qui existe entre les mouvements syndicaux américain et canadien. Ainsi, on a insisté sur le fait que les syndicats canadiens avaient déjà montré qu'ils comprenaient la nécessité de s'adapter au changement, notamment au Québec, et particulièrement au niveau local. Un observateur a soutenu que le syndicalisme canadien est un « syndicalisme social », en ce sens qu'il joue un rôle d'éducation en participant au débat sur des questions sociales comme la protection de l'environnement. Un autre a fait remarquer que les Canadiens peuvent tirer certaines leçons du déclin du mouvement syndical américain, mais qu'ils devraient se tourner vers l'Europe, et notamment vers la Suède, pour trouver des modèles de consensus dans lequel les partenaires sociaux collaborent à la gestion du processus de changement et à la répartition équitable des bénéfices et des coûts. La collaboration des principaux intéressés et l'importance de la communication ont été soulignées, et plusieurs intervenants ont fait remarquer qu'en plus de l'adaptation aux changements d'ordre technologique et organisationnel, un autre défi majeur dans le domaine des relations industrielles au Canada sera l'adaptation aux répercussions de l'accord de libre-échange.

La structure du marché canadien du travail dans l'avenir, qui sera caractérisée par une croissance plus lente de la population active et une baisse de la proportion de jeunes travailleurs, a incité un commentateur à souligner le rôle prépondérant des femmes dans la population active, la nécessité de procéder à un examen attentif de l'économie familiale et à une évaluation des besoins et des effets en matière d'immigration. Cette dernière question a été soulevée aussi dans le contexte de la diversité culturelle croissante de la population active et des défis que pose l'assimilation des nouveaux arrivants dans la collectivité, notamment en regard de la nature et de la mission du mouvement syndical et du système d'enseignement. Enfin, en ce qui a trait à l'éducation, on a mentionné qu'il semblait y avoir un large consensus sur l'importance fondamentale du développement des ressources humaines pour favoriser la supériorité technologique, la productivité et la compétitivité. Certains ont toutefois exprimé la crainte que les régions les plus pauvres du pays soient incapables de faire les investissements nécessaires en capital humain et que, de ce fait, elles perdent encore du terrain quant à leur capacité d'engendrer des revenus et de la richesse.

7 Le Canada et l'évolution du marché du travail dans le monde jusqu'à l'an 2000

Par Richard B. Freeman

Petite économie ouverte dans un monde de plus en plus interdépendant, le Canada est touché de près par l'évolution des salaires, de l'emploi et de la productivité à l'extérieur de ses frontières. Aux États-Unis, au Japon, dans les pays de l'Europe de l'Ouest et dans les pays en développement, cette évolution des marchés du travail crée un environnement qui contribue à déterminer l'éventail des possibilités à partir duquel les chefs d'entreprise, les syndicats et l'État au Canada peuvent « choisir » le genre de relations de travail qu'ils veulent avoir. Cet environnement contribue aussi à établir les paramètres qui détermineront les conséquences de ces choix.

Dans cet essai, je décris les changements qui, parmi tous ceux qui s'observent déjà ou se préparent à l'échelle mondiale au niveau des institutions du marché du travail, de l'emploi et des salaires, sont susceptibles d'avoir des effets importants sur le domaine du travail au Canada. Je tente aussi de prévoir les problèmes que ces changements risquent de poser aux chefs d'entreprise, aux syndicats et à l'État. En ce qui a trait aux institutions du domaine du travail, le phénomène qui, à mon avis, touchera le plus le Canada est la désyndicalisation chez ses plus proches partenaires économiques, soit les États-Unis, le Japon et le Royaume-Uni. En ce qui concerne le marché du travail lui-même, je vais m'intéresser aux éléments suivants : le déplacement de l'emploi mondial vers les pays en développement, en particulier dans le secteur de la fabrication, ce qui soulève des questions au sujet des pressions vers une égalisation des prix des facteurs qui se feront sentir au niveau des salaires dans les pays développés; la croissance de l'emploi dans les pays non européens de l'OCDE comparativement à la stagnation de l'emploi en Europe; et les changements dans l'inégalité des salaires et les taux de pauvreté, qui laissent entrevoir des problèmes de répartition du revenu et des problèmes touchant aux compétences de la main-d'œuvre, en particulier au Canada et aux États-Unis.

Les questions qui constituent en quelque sorte le fil conducteur de mon essai sont les suivantes : dans quelle mesure le Canada peut-il maintenir ses institutions du marché du travail et son économie caractérisée par des salaires élevés face aux changements qui se produisent sur le marché mondial du travail ? Doit-il pour cela adopter le genre de relations de travail qui existe au Japon ou aux États-Unis pour conserver sa position concurrentielle parmi les pays développés ? La concurrence des pays du Tiers-Monde, l'intensification du commerce mondial et l'accroissement de la mobilité du capital feront-ils baisser les salaires au Canada ? Quelles conséquences les taux de salaire élevés et non décroissants et l'inégalité des revenus au Canada peuvent-ils avoir sur la compétitivité et le bien-être de la main-d'œuvre canadienne ? Quelle sera la latitude du Canada pour restructurer ses relations de travail et déterminer les salaires et les conditions de travail ?

Ma principale conclusion est que, malgré une interdépendance croissante, le Canada peut maintenir sa réputation de pays où fleurit un capitalisme moderne et où les salaires sont élevés, mais que cela exigera davantage de souplesse et de prévoyance dans les décisions économiques que par le passé, des changements importants dans les politiques concernant les syndicats et peut-être aussi une intervention plus grande de l'État ou du secteur privé pour améliorer les salaires des travailleurs les moins qualifiés. J'appuie cette conclusion sur les observations empiriques suivantes : le succès économique national est compatible avec n'importe quel type de marché du travail, qu'il s'agisse d'une structure où les salaires sont déterminés de façon décentralisée et où le degré de syndicalisation est faible ou, encore, d'une structure où les salaires sont déterminés de façon centralisée et où les syndicats sont forts; la main-d'œuvre des pays du Tiers-Monde est plus susceptible de compléter que de remplacer dans la majorité des cas la main-d'œuvre canadienne (et celle des autres pays développés); et l'inégalité des salaires s'est accentuée sensiblement dans certains pays dans les années 80.

Changements institutionnels

Les relations de travail au Canada sont étroitement liées à celles qui existent aux États-Unis et au Royaume-Uni. Dans ces trois pays, le marché du travail est concurrentiel, la négociation entre employeurs et syndicats ou travailleurs individuels est décentralisée, l'intervention de l'État est relativement limitée et le syndicalisme repose sur des organisations locales. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, il n'y a pas au

Canada, aux États-Unis ou au Royaume-Uni de centrales syndicales ou d'associations d'employeurs puissantes qui participent à l'établissement des salaires au niveau national. Bien entendu, les liens institutionnels entre le Canada et les États-Unis sont particulièrement étroits. Ainsi, le droit du travail au Canada a été modelé sur la *Wagner Act* des États-Unis et, dans beaucoup de cas, on retrouve souvent les mêmes syndicats et les mêmes employeurs des deux côtés de la frontière. Du fait que les lois du travail et les institutions du domaine du travail au Japon ont été développées durant l'occupation américaine, il y a aussi plus de similarité qu'il n'y paraît souvent à première vue entre les relations industrielles canadiennes et japonaises. Les liens économiques et institutionnels étroits entre le Canada et les États-Unis ainsi qu'entre le Canada et le Royaume-Uni et le Japon font qu'*au nombre des phénomènes étrangers susceptibles d'avoir un effet sur le marché du travail au Canada, la rapide désyndicalisation dans ces pays est sûrement le plus important.*

À en juger par les données relatives à l'effectif syndical aux États-Unis, au Japon et au Royaume-Uni (tableau 7-1),

Tableau 7-1

Effectif syndical et variations de l'effectif syndical en proportion du nombre de salariés non agricoles dans certains pays, 1970-1986

En pourcentage

				Variation		
	1970	1979	1985-1986	1970-1979	1979-1986	1970-1986
Pays où le taux de syndicalisation a fortement augmenté						
Danemark	66	86	95	+20	+9	+29
Finlande	56	84	85	+28	+1	+29
Suède	79	89	96	+10	+7	+17
Belgique[1]	66	77	--	+11	--	--
Pays où le taux de syndicalisation a augmenté durant les années 70 et est resté stable au cours des années 80						
Allemagne de l'Ouest	37	42	43	+5	+1	6
France[2]	22	28	--	+6	--	--
Canada	32	36	36	+4	0	4
Australie	52	58	56	+6	-2	+4
Nouvelle-Zélande	43	46	--	+3	--	--
Irlande	44	49	51	+5	+2	7
Suisse	31	34	33	+3	-1	2
Norvège	59	60	61	+1	+1	2
Pays où le taux de syndicalisation a augmenté durant les années 70 et a diminué au cours des années 80						
Italie	39	51	45	+12	-6	6
Royaume-Uni	51	58	51	+7	-7	0
Pays où le taux de syndicalisation a diminué						
Autriche	64	59	61	-5	+2	-3
Japon	35	32	28	-3	-4	-7
Pays-Bas	39	43	35	+4	-8	-4
États-Unis	31	25	17	-6	-8	-14

1 Visser exclut les retraités et cite des taux de 55 % en 1970, 69 % en 1979 et 74 % en 1983.

2 Visser suggère des taux de 26, 24 et 21 %, ce qui placerait la France parmi les pays où le taux de syndicalisation a diminué.

SOURCE D'après des données du U.S. Bureau of Labor Statistics; du London School of Economics; et d'une série de données de l'OCDE mises à jour à l'aide des sommaires statistiques portant sur les différents pays.

il est clair que le taux de syndicalisation a baissé dans ces pays. Aux États-Unis, le taux de syndicalisation a diminué dans le secteur privé au cours des 30 dernières années, plus fortement dans les années 70 que dans les années 60 et plus nettement encore dans les années 80 que dans les années 70. Il semble que ce recul soit principalement attribuable à l'intensification des activités antisyndicales menées par les dirigeants d'entreprise, qui recherchent maintenant pour la plupart un environnement sans syndicat. Au Japon, le taux de syndicalisation régresse depuis le début des années 70, en partie à cause de l'opposition des dirigeants d'entreprise mais aussi à cause des attaques répétées de l'État contre les syndicats de cheminots et d'enseignants. Au Royaume-Uni, le degré de syndicalisation a augmenté dans les années 70 quand le Parti travailliste a adopté des lois favorables aux syndicats et à la négociation collective, mais il a par la suite diminué rapidement dans les années 80 quand le gouvernement de Madame Thatcher a voté des lois défavorables au syndicalisme. En revanche, au Canada, le taux de syndicalisation a suivi une tendance à la hausse; il a progressé dans le secteur public tout en restant stable dans le secteur privé jusqu'au début des années 80, alors qu'il a commencé à baisser. En raison de ces tendances, les taux de syndicalisation sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis et au Japon dans la plupart des industries du secteur privé, y compris les industries de fabrication (tableau 7-2), et ils dépassent aussi dans bien des cas les taux de syndicalisation observés au Royaume-Uni.

Si elle se poursuit aux États-Unis, au Japon et au Royaume-Uni (ce qui semble probable au moment d'écrire ces lignes), la baisse du taux de syndicalisation exercera de fortes pressions, lesquelles se manifesteront de plusieurs façons sur les institutions ouvrières au Canada. D'abord, par le biais du commerce extérieur, étant donné que les entreprises canadiennes dont les travailleurs sont syndiqués seront en concurrence avec des entreprises américaines, japonaises et britanniques où le taux de syndicalisation diminue sans cesse. L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis intensifiera les pressions exercées par le commerce, mais même s'il n'est pas signé, la désyndicalisation chez les partenaires commerciaux du Canada compliquera la vie des entreprises canadiennes dont les travailleurs sont syndiqués et gênera le régime de négociation collective au Canada. Par contre, si l'on projette dans l'avenir l'évolution des 10 dernières années, les syndicats et les dirigeants d'entreprise canadiens devraient pouvoir rivaliser avec leurs concurrents étrangers non syndiqués. Dans les années 80, les salaires au Canada dans le secteur de la fabrication ont à peine changé par rapport aux salaires aux États-Unis (graphique 7-1), malgré la divergence des taux de syndicalisation dans les deux pays et les fluctuations importantes de la valeur du dollar américain sur les marchés mondiaux. Tant que les négociateurs syndicaux et patronaux demeurent sensibles à l'évolution des salaires, des taux de change et de la productivité – autant d'éléments qui déterminent les coûts relatifs entre les pays –, la

Tableau 7-2

Variations du taux de syndicalisation par secteur d'activité, États-Unis, Canada et Japon, certaines années

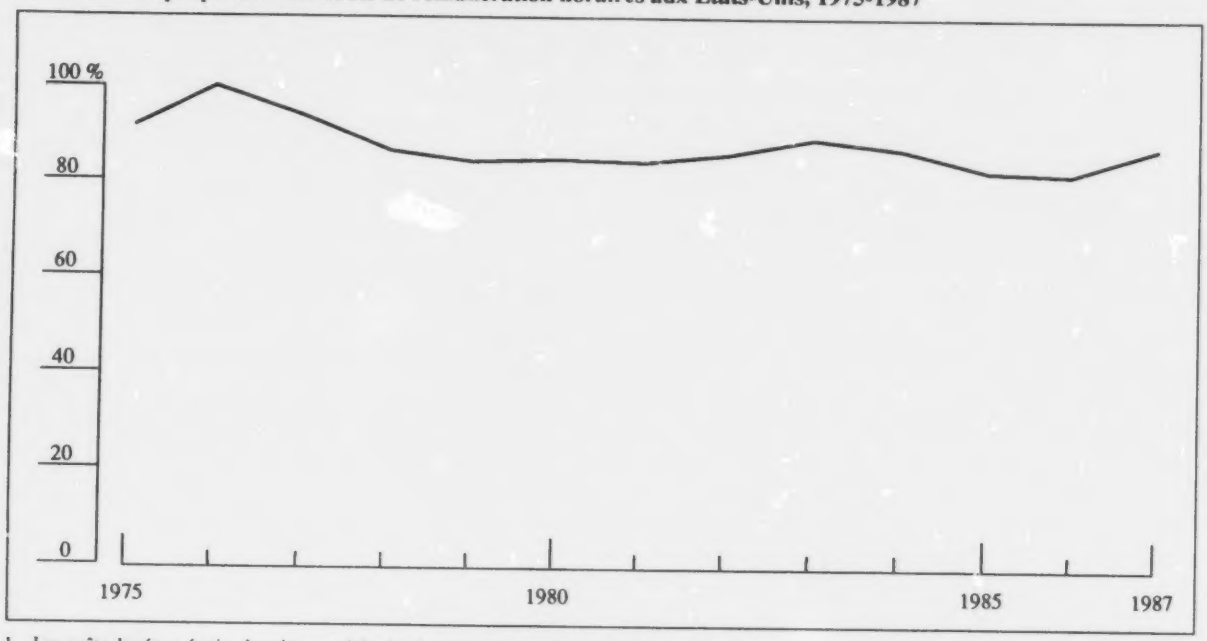
En pourcentage

	États-Unis			Canada			Japon		
	1973-1975	1986	Δ	1975	1984	Δ	1975	1986	Δ
Fabrication	37	24	–13	49	45	–4	40	33	–7
Construction	38	22	–16	63	39	–24	18	19	1
Transports, communications et services publics	50	35	–15	56	60	4	66	56	–10
Services	7	6	–1	15	38	23	26	19	–7
Extraction minière	35	18	–17	47	33	–14	41	42	–1
Commerce	11	7	–4	9	13	4	} 20	18	–2
Finances, assurances et affaires immobilières	4	3	–1	1	9	8			
Administrations publiques	24	36	12	73	67	–6	67	69	2
Total	29	18	–11	35	37	2	34	28	–6

SOURCE Les données pour les États-Unis pour la période 1973-1975 proviennent de Freeman et Medoff [1979]; les chiffres relatifs aux administrations publiques à partir de mai 1973-1975 proviennent des bandes de données du *Current Population Survey*; pour 1986, elles proviennent du U.S. Bureau of Labor Statistics [1988]. Les données pour le Canada sont tirées de Kumar et collab. [1986]. Les données pour le Japon proviennent du ministère du Travail du Japon, *Basic Survey of Trade Unions: Foreign Labor Trends*.

Graphique 7-1

Coûts de rémunération horaires[1] des travailleurs de la production dans le secteur de la fabrication au Canada en proportion des coûts de rémunération horaires aux États-Unis, 1975-1987



1 Les coûts de rémunération horaires ont été rajustés pour tenir compte du taux de change.

négociation collective peut permettre de faire face à la concurrence des entreprises étrangères où les travailleurs ne sont pas syndiqués. En fait, selon les données sur les industries manufacturières aux États-Unis, les secteurs où les travailleurs sont syndiqués peuvent plus facilement réagir sur le plan salarial à la concurrence étrangère, parce qu'on y offre des salaires supérieurs aux taux du marché et qu'il est alors possible de faire des concessions face à la concurrence qui menace les emplois dans les entreprises où les travailleurs sont syndiqués [Freeman et Katz, 1987].

La mobilité accrue du capital est une autre source de pression, plus importante encore, parmi celles qui se feront sentir sur les institutions canadiennes du marché du travail. Nous touchons ici à la question de la rentabilité. Lorsque les syndicats qui négocient d'une façon décentralisée font monter les salaires tant que l'employeur peut le supporter, il est presque certain que les profits de l'entreprise diminueront, comme le montrent de nombreuses études faites aux États-Unis [voir les travaux cités par Hirsch, 1988]. Or, si le régime de négociation collective au Canada risque de diminuer la rentabilité des nouveaux investissements, le capital ira ailleurs. Les récents agissements de la compagnie Ford au Royaume-Uni sont un exemple de cette mobilité du capital des multinationales. Ford a fait aux syndicats britanniques une proposition « à prendre ou à laisser » au sujet de la localisation possible d'une nouvelle usine au Royaume-Uni : les travailleurs devaient accepter d'être représentés par un seul syndicat pour toute l'usine à des conditions favorables à la compagnie ou perdre l'usine. Les syndicats britanniques n'ayant pas donné suite aux demandes de la compagnie, Ford a installé sa nouvelle usine en Espagne. Avec la consolidation du Marché commun et l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange canado-américain, je m'attends à voir de plus en plus de cas d'entreprises négociant les conditions de travail avant de faire un nouvel investissement. En Amérique du Nord, les entreprises se demanderont de plus en plus s'il est préférable pour elles d'installer une nouvelle usine dans un environnement non syndiqué aux États-Unis ou de l'implanter dans un contexte syndiqué au Canada. Dans la mesure où les syndicats canadiens arriveraient à faire augmenter les salaires sans augmentation compensatrice de la productivité ou économies de coûts, les entreprises choisiront d'investir aux États-Unis, où il n'y a pas de syndicat. Et même à rentabilité égale, certaines multinationales pourraient préférer le cadre non syndiqué parce que la direction pourra y exercer un meilleur contrôle sur le déroulement des opérations.

Enfin, il est probable que l'objectif d'une « absence de syndicat » et l'attitude des entreprises américaines pour lesquelles « tous les moyens sont bons pour abolir les syndicats » vont influer au moins en partie sur les chefs d'entreprise canadiens, ce qui aura pour effet de renforcer l'opposition des employeurs au syndicalisme dans le secteur privé. Tandis que les pressions commerciales et les menaces d'exodes de capitaux des multinationales sont surtout concentrées dans le secteur de la fabrication, lequel représente une part de moins en moins grande de l'emploi total, le sentiment antisyndical chez les dirigeants d'entreprise est susceptible de toucher l'ensemble du secteur privé.

Le régime de négociation collective au Canada peut-il résister à cette tendance et échapper à la vague de désyndicalisation, ou bien ce qui s'est passé chez les trois principaux partenaires commerciaux du Canada est-il un signe avant-coureur de ce qui nous attend ?

Le fait que les syndicats aient réussi à maintenir et même à augmenter le taux de syndicalisation dans plusieurs pays développés, notamment en Allemagne de l'Ouest, en Belgique et dans les pays scandinaves, alors que ce taux régressait aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Japon, semble au moins indiquer qu'il n'y a pas actuellement de tendance mondiale inexorable vers la désyndicalisation susceptible d'emporter les institutions canadiennes.

Deux caractéristiques distinguent les pays où le mouvement ouvrier continue d'être très fort des pays où le taux de syndicalisation est en baisse.

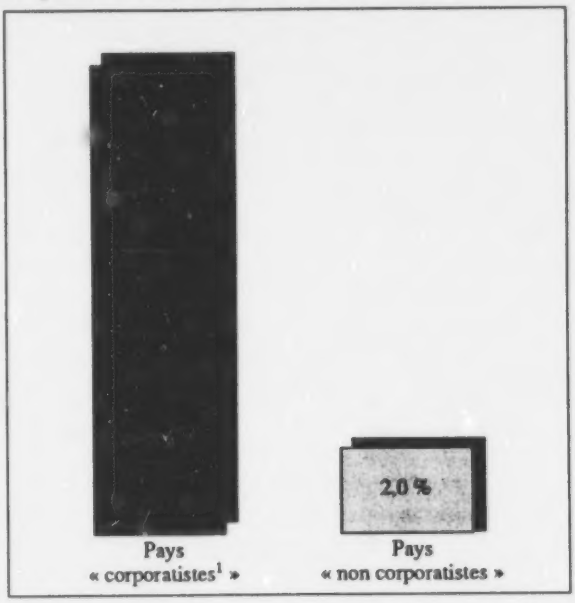
1 Les pays où le mouvement ouvrier continue d'être fort ont en général une structure centralisée de fixation des salaires qui fait que les employeurs ont financièrement moins de raisons de s'opposer à la syndicalisation de leur entreprise. Dans certains cas, cette centralisation prend la forme d'une négociation des salaires au niveau national de type « néo-corporatiste » (graphique 7-2). Dans d'autres, le mécanisme consiste à étendre par des lois les conventions collectives aux entreprises dont les employés ne sont pas syndiqués.

2 Les pays où le mouvement ouvrier n'a pas perdu de sa vitalité sont en général des petites économies ouvertes, où les décideurs ont plus de contacts personnels avec les personnes situées de l'autre côté de la table de négociation que dans les grandes économies et où il y a inévitablement des pressions pour que l'on prenne en considération les ramifications nationales des conventions collectives.

Le Canada, tout en ayant le régime le plus décentralisé de négociation collective des pays où le taux de syndicalisation diminue – ce qui donne à penser que les syndicats au Canada seraient menacés – est aussi une petite économie ouverte, en particulier quand on songe à son système fédéral. Il ressemble donc à la fois aux économies où le taux de syndicalisation diminue et à celles qui conservent leurs institutions ouvrières nationales. Au Canada, le Québec est la province où les relations industrielles ressemblent le plus à ce qu'on retrouve en Europe et il n'est donc pas étonnant de constater que les syndicats y aient mieux réussi que dans les autres provinces au cours des années 80.

Graphique 7-2

Variations en points de pourcentage du taux de syndicalisation entre 1970 et 1985-1986



1 Les pays « corporatistes » comprennent l'Autriche, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Suisse et l'Allemagne de l'Ouest.

SOURCE Crouch [1985].

Une des raisons pour lesquelles la tendance vers la désyndicalisation n'est pas générale dans les pays occidentaux malgré le virage conservateur des années 80 est que, contrairement à ce que prétendent ceux qui critiquent les syndicats en disant qu'ils ne favorisent pas l'efficience économique, la performance macro-économique des pays ne varie pas en fonction du degré de syndicalisation. Ainsi, le pays où le taux de syndicalisation est le plus élevé, la Suède, a eu à peu près le même taux de croissance du produit intérieur brut, de l'emploi et de la productivité que le pays où le taux de syndicalisation est le plus bas, c'est-à-dire les États-Unis. En comparant les résultats obtenus, on constate

qu'*aucun ensemble d'institutions dans le secteur des relations industrielles ne détient le monopole absolu des politiques économiques, bonnes ou mauvaises, ou de l'efficience*. Les syndicats et les dirigeants d'entreprise peuvent réagir aux variations de la conjoncture économique mondiale de façon aussi souple et économiquement sensée, sinon davantage, dans le cadre d'un régime de négociation collective que dans le cadre d'un système de prise de décisions décentralisé en fonction du marché ou d'une stratégie d'entreprise.

Cela ne veut pas dire pour autant que le syndicalisme n'a pas d'effet sur la performance économique nationale. Loin de là. Ainsi, c'est sur le plan micro-économique que les pays à faible taux de syndicalisation et les pays à taux de syndicalisation élevé diffèrent, notamment sur les points suivants : la dispersion ou l'inégalité des salaires; le versement de prestations supplémentaires en vertu de lois nationales ou de conventions collectives; et les niveaux absolus d'inégalité de revenu et de pauvreté. Plus le taux de syndicalisation est élevé, moins les inégalités de salaires sont grandes, plus les indemnités de vacances et les avantages sociaux connexes sont élevés et plus les taux de pauvreté sont bas.

Comme le syndicalisme demeure vigoureux dans plusieurs pays développés, les Canadiens ne devraient pas considérer la rapide désyndicalisation chez leurs principaux partenaires économiques comme un présage de l'avenir, mais plutôt comme un signal indiquant que la conjoncture économique mondiale actuelle et prévisible va se faire sentir lourdement sur le régime de négociation collective dans le secteur privé au Canada. Les syndicats canadiens trouveront moins facile que par le passé de négocier des primes salariales de « monopole ». Ils devront se soucier davantage des bénéfices nets des entreprises avec lesquelles ils négocient, ce qui contribuera à préserver leur rentabilité – faute de quoi ils risquent de subir les conséquences d'une diminution des investissements et d'une augmentation du chômage et de faire face à un durcissement de la position patronale. De même, les dirigeants d'entreprise au Canada devront adapter leurs stratégies de négociation collective pour soutenir la concurrence des entreprises étrangères dont les travailleurs ne sont pas syndiqués, notamment en communiquant à leurs syndicats davantage d'information pour permettre à ces derniers d'évaluer la situation de façon plus réaliste.

Le Canada peut compter sur deux éléments pour faire tampon et donner aux institutions canadiennes du domaine des relations du travail le temps de s'ajuster à la désyndicalisation que l'on observe chez ses plus proches partenaires économiques. Le premier élément, ce sont les lois ouvrières qui existent au Canada. Dans la plupart des provinces canadiennes, l'accréditation des syndicats se fait par vérification des cartes et non pas par un processus de confrontation électorale (la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse sont les exceptions à l'heure actuelle). Dans plusieurs provinces, le droit du travail favorise aujourd'hui davantage la négociation collective, contrairement à ce qui s'est passé au Royaume-Uni. Mais ce qui est plus important encore, c'est que les lois canadiennes interdisent aux dirigeants d'entreprise de s'engager dans le genre d'activités antisyndicales virulentes qui sont monnaie courante aux États-Unis. Par conséquent, les facteurs de pression qui se feront sentir sur les institutions canadiennes du domaine des relations de travail sont plus susceptibles de prendre la forme d'un exode de capitaux ou de menaces à cet égard que d'une guerre des patrons contre la syndicalisation, avec, entre autres résultats, que les pressions vers la désyndicalisation auront plus d'effet dans le secteur de la fabrication que dans celui des services. Ce phénomène viendra renforcer la tendance observée d'un déplacement du centre de gravité du mouvement ouvrier au Canada, au détriment des travailleurs manuels du secteur de la fabrication – qui ont traditionnellement constitué le principal bastion du syndicalisme –, vers les travailleurs des industries de services, ceux du secteur public et les cols blancs en général.

Le second élément touche à la composition des salaires au Canada. Comparativement à leurs concurrents américains (et à plusieurs concurrents européens), les entreprises canadiennes versent moins de prestations supplémentaires de salaire, parce que les avantages sociaux comme les prestations d'assurance-maladie sont financés au niveau national plutôt que négociés au niveau de l'entreprise. Étant donné que les grandes entreprises manufacturières américaines versent des montants relativement élevés au titre des prestations d'assurance-maladie et des prestations connexes, les entreprises canadiennes jouissent d'un avantage sur elles à cet égard. En même temps, toutefois, la baisse du dollar américain – surévalué – a fait que le marché du travail au Canada ne peut maintenant plus compter sur le principal amortisseur dont il profitait au début et au milieu des années 80.

Même s'ils permettent aux institutions de s'ajuster à l'évolution de la conjoncture, les éléments tampons mentionnés plus haut n'éliminent pas pour autant les changements conjoncturels, ni la nécessité de s'ajuster à ces changements. Étant donné la nature du défi et la baisse rapide du taux de syndicalisation aux États-Unis, au Japon et au Royaume-Uni, les dirigeants syndicaux, les chefs d'entreprise et les spécialistes des relations industrielles au Canada devront mettre au point des stratégies audacieuses pour maintenir le régime de négociation collective au Canada, si c'est cela que l'on souhaite.

La réaction du mouvement syndical australien à l'évolution de la situation des relations de travail dans le monde au cours des années 80 est le meilleur exemple du type d'innovations fondamentales dont pourraient avoir besoin les relations industrielles au Canada. Au milieu de la présente décennie, les dirigeants syndicaux australiens, réfléchissant à la divergence des taux de syndicalisation dans les pays développés un peu comme je l'ai évoquée précédemment, ont entrepris de transformer leurs institutions du domaine des relations de travail. Ils se sont éloignés du vieux modèle de confrontation d'inspiration britannique pour évoluer vers le modèle coopératif scandinave, plus centralisé. Ils ont tenté de convaincre les syndicats constituants et leurs membres de voir l'économie du pays dans un contexte plus global et d'accepter de moins fortes hausses de salaire que celles qu'ils auraient pu obtenir, afin de maintenir la compétitivité du pays et de réduire le chômage. Je ne m'attends pas à ce que les syndicats et les dirigeants d'entreprise canadiens trouvent la solution australienne souhaitable, ni peut-être même applicable, mais cette solution illustre bien le type de raisonnement novateur qu'il faudra peut-être envisager afin d'éviter la désyndicalisation.

Un autre changement institutionnel dans les pays développés mérite réflexion : il s'agit du mouvement vers un assouplissement des marchés du travail et une réduction des restrictions imposées sur la prise de décisions au sein des entreprises, qui caractérise les réformes économiques entreprises dans les années 80 et est devenu l'un des principaux éléments de réponse des pays d'Europe de l'Ouest au problème du chômage. Étant donné qu'au Canada, comme aux États-Unis d'ailleurs, le marché du travail est déjà l'un des plus souples au monde, je ne considère pas que la question de l'assouplissement du marché du travail y soit aussi pertinente et je n'entrevois pas de pressions importantes en faveur d'une réduction de l'intervention de l'État, déjà fort limitée, sur ce marché. Aux États-Unis, où le marché du travail est relativement libre, on assisterait plutôt au phénomène inverse; il semble en effet que le gouvernement intervienne de plus en plus sur le marché du travail, au fur et à mesure que les tribunaux et le Congrès remplacent par des mesures législatives la protection de moins en moins efficace offerte par le régime de négociation collective. Au cours des dernières années, les tribunaux américains ont fait reculer la doctrine de « l'emploi à discrétion », qui permet aux entreprises non syndiquées de licencier des travailleurs sans motif valable, tandis que le Congrès a décrété qu'il fallait désormais donner un préavis avant de fermer une usine et songe actuellement à légiférer sur les congés parentaux.

Enfin, comme le laissent penser les manchettes sur la *perestroïka* qui paraissent dans les médias, l'Union soviétique et les pays d'Europe de l'Est commencent aussi à déréglementer et à décentraliser leurs économies. Étant donné que ces pays disposent d'une main-d'œuvre relativement instruite et qualifiée, d'un stock de capital important et de la base scientifique et technologique nécessaire pour moderniser leur économie, toute restructuration réussie pourrait avoir des conséquences importantes pour l'économie mondiale. Mon expérience des réformes institutionnelles dans les pays d'Europe de l'Est, acquise dans le cadre d'une mission de la Banque mondiale en Pologne, m'a toutefois appris qu'il ne fallait pas s'attendre à des progrès trop rapides dans ce domaine et je suis d'avis que ces développements ne devraient pas avoir une influence significative dans un avenir prévisible.

En résumé, le phénomène sur lequel j'estime que les décideurs canadiens devraient porter leur attention est la désyndicalisation que l'on observe chez les plus proches partenaires économiques du Canada, en particulier les États-Unis. Si le Canada veut préserver son régime de négociation collective, les syndicats, les dirigeants d'entreprise et l'État devront trouver des stratégies ingénieuses pour contrer les pressions qui s'exercent en faveur de la désyndicalisation, lesquelles ont déjà porté un dur coup au mouvement ouvrier aux États-Unis et, dans une moindre mesure, au Japon et au Royaume-Uni.

Emploi et salaires sur le marché mondial du travail

Quand on examine l'emploi d'un point de vue global plutôt que par pays, on remarque trois phénomènes : la croissance de la part de l'emploi mondial représentée par les pays moins développés (PMD), en particulier dans le secteur de la fabrication (tableau 7-3); la stagnation de l'emploi dans les pays européens de l'OCDE comparativement aux pays non européens; et l'accroissement soudain de l'inégalité des salaires dans plusieurs pays au cours des années 80. Ces changements entraînent une nouvelle répartition de la main-d'œuvre dans le monde, qui peut avoir des conséquences importantes pour le marché du travail canadien (et celui d'autres pays développés).

Le déplacement des emplois industriels vers les PMD

Considérons d'abord la croissance de la part de la main-d'œuvre mondiale employée dans le secteur industriel que représentent les PMD. En 1965, 51 % de la main-d'œuvre industrielle mondiale (exception faite des pays à économie planifiée d'Europe de l'Est) travaillait dans les pays en

Tableau 7-3

Répartition de la main-d'œuvre par habitant, selon le type d'économie, 1965 et 1985
En pourcentage

	Main-d'œuvre par habitant		Population âgée de 15 à 64 ans		Main-d'œuvre par personne âgée de 15 à 64 ans	
	1965	1985	1965	1985	1965	1985
Type d'économie :						
Faible revenu	46	45	54	59	85	76
Chine	45	50	55	65	82	77
Inde	41	37	54	56	76	66
Autres	38	35	52	52	73	67
Revenu moyen						
Tranche inférieure	38	37	52	55	73	67
Tranche supérieure	36	38	56	58	64	66
Marché industriel	n.d.	n.d.	63	67	n.d.	n.d.

n.d. – non disponible.
SOURCE Banque mondiale [1987].

développement, comparativement à 69 % en 1985. Deux facteurs sont à l'origine de cet important phénomène : la croissance rapide de la population dans les PMD, qui a fait que la main-d'œuvre a augmenté davantage dans ces pays que dans les pays développés (tableau 7-4), avec le résultat que la part de la main-d'œuvre mondiale représentée par les pays en développement est passée de 77 à 83 %; et l'industrialisation des PMD, qui a entraîné un déplacement de la main-d'œuvre de l'agriculture vers le secteur industriel et celui des services (tableau 7-5).

Tableau 7-4

Taux de croissance de la population et de la main-d'œuvre, selon le type d'économie, 1965-1980 et 1980-1985
En pourcentage

	Taux de croissance annuels moyens de la population		Taux de croissance annuels moyens de la main-d'œuvre		Écarts entre les taux de croissance (main-d'œuvre moins population)	
	1965-1980	1980-1985	1965-1980	1980-1985	1965-1980	1980-1985
Type d'économie :						
Faible revenu	2,3	1,9	2,1	2,3	–0,2	0,4
Chine	2,2	1,2	2,4	2,5	0,2	1,3
Inde	2,3	2,2	1,7	2,0	–0,6	–0,2
Autres	2,7	2,7	2,2	2,5	–0,5	–0,2
Revenu moyen						
Tranche inférieure	2,5	2,5	2,4	2,6	–0,1	0,1
Tranche supérieure	2,2	2,0	2,6	2,3	0,4	0,3
Marché industriel	0,9	0,6	1,3	1,0	0,4	0,4

SOURCE Banque mondiale [1987].

Tableau 7-5

Répartition de la main-d'œuvre entre les secteurs économiques, selon le type d'économie, 1965 et 1980
En pourcentage

	Proportion de la main-d'œuvre dans :					
	Agriculture		Industrie		Services	
	1965	1980	1965	1980	1965	1980
Type d'économie :						
Faible revenu	78	72	9	13	13	15
Chine	81	74	8	14	11	12
Inde	73	70	12	13	15	17
Autres	78	70	8	10	14	20
Revenu moyen						
Tranche inférieure	66	55	12	15	22	29
Tranche supérieure	45	29	24	31	30	40
Marché industriel	14	7	38	35	48	58

SOURCE Banque mondiale [1987].

Étant donné les très grandes différences au niveau de la production par travailleur entre les pays développés et les pays peu développés, on aurait pu s'attendre que le déplacement de la main-d'œuvre mondiale vers les PMD réduise sensiblement la productivité de la main-d'œuvre dans le monde. C'est pourtant le contraire qui s'est produit, la productivité de la main-d'œuvre mondiale ayant augmenté en raison principalement des accroissements importants de la production par travailleur aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés (tableau 7-6). Malgré la croissance rapide de la population, la productivité de la main-d'œuvre et les salaires ont augmenté rapidement dans la très grande majorité des pays en développement jusqu'à ce que survienne la récession économique et la crise de l'endettement des années 80 [Bloom et Freeman, 1986].

Tableau 7-6

Augmentation du PIB réel moins augmentation de la main-d'œuvre
En pourcentage

Faible revenu	68
Revenu moyen	112
Marché industriel	51

SOURCE D'après des données de la Banque mondiale.

Le déplacement de la main-d'œuvre industrielle mondiale vers les pays peu développés aurait été encore plus rapide dans les années 80 si cela n'avait été de deux facteurs, à savoir la crise provoquée par l'endettement des pays du Tiers-Monde et l'afflux – à contresens – des capitaux internationaux vers les États-Unis. Ni l'un ni l'autre de ces problèmes n'a encore été résolu mais, quelle que soit leur solution éventuelle, je prévois une reprise des investissements et de la croissance dans le secteur de la fabrication dans le Tiers-Monde et un mouvement du capital des États-Unis vers les pays en développement. Les différences de coûts de main-d'œuvre, même entre les pays où l'industrialisation est la plus rapide – comme la Corée du Sud – et les pays développés (voir le tableau 7-7), devraient attirer les investissements dans le secteur de la fabrication vers les pays du Tiers-Monde au cours des années à venir. Cela m'amène à conjecturer que le scénario le plus probable pour l'évolution du monde du travail dans les années futures va davantage dans le sens de ce que l'on a pu observer dans les pays nouvellement industrialisés d'Asie durant les années 80, et au Brésil et au Mexique dans les années 60 et 70, plutôt que dans le sens des difficultés économiques que beaucoup de PMD ont connues au cours de la même période. À long terme, les salaires peu élevés et la main-d'œuvre disponible dans les PMD *transformeront la répartition historique de la main-d'œuvre entre les pays développés et les pays moins développés. Ainsi, les pays développés ne fabriqueront plus, comme ils l'ont fait jusqu'ici, des produits à partir de matières premières et de*

Tableau 7-7

Taux de rémunération horaire des travailleurs de la production dans le secteur de la fabrication, Canada, États-Unis et certains pays en développement, 1987
En dollars US

Canada	11,97
États-Unis	13,44
Brésil	1,49
Mexique	1,59
Hongkong	2,12
Corée	1,79
Singapour	2,37
Sri Lanka	0,29*

*1986.
SOURCE U.S. Bureau of Labor Statistics.

facteurs de production importés des pays en développement, mais offriront plutôt des services et leurs connaissances, tandis que les PMD produiront la majorité des biens fabriqués en grande série.

Cela signifie-t-il que la concurrence des pays du Tiers-Monde va faire baisser les salaires au Canada (aux États-Unis, au Royaume-Uni et ailleurs) ? Est-ce que l'égalisation des prix des facteurs entraînera un mouvement vers les « niveaux de salaires coréens » dans les pays développés, comme les dirigeants syndicaux et les gens d'affaires le prétendent parfois (les uns habituellement quand ils veulent faire adopter des mesures législatives de protection, les autres quand ils demandent à leurs employés de faire des concessions salariales) ? Je ne crois pas.

D'abord, parce que les écarts de salaires bruts entre les pays sont beaucoup plus importants que les différences de coûts véritables, puisqu'ils ne tiennent pas compte de la plus grande productivité d'une main-d'œuvre davantage instruite et qualifiée dans les économies développées, qui justifie en bonne partie les salaires plus élevés qui sont versés dans ces économies. En effet, le très grand écart au niveau des compétences entre les travailleurs des PMD et ceux des pays développés laisse à penser que l'on devrait considérer la main-d'œuvre des pays moins développés comme étant complémentaire à celle des pays développés – non comme un substitut. Autrement dit, l'industrialisation des pays du Tiers-Monde devrait faire augmenter et non pas diminuer les salaires moyens dans les pays développés. Les travailleurs des pays développés qui possèdent à peu près les mêmes compétences que ceux des pays en développement souffriront sans aucun doute de l'intensification de la concurrence venant du Tiers-Monde, mais presque tous en profiteront immédiatement, si ce n'est sur le marché du travail, du moins en se procurant des produits étrangers à prix moins élevés en raison des avantages comparatifs.

Une autre raison pour laquelle il faut rejeter l'idée que les pressions exercées par la concurrence internationale dans le sens d'une égalisation des salaires à travers le monde réduiront les salaires dans les pays développés, c'est que la tendance à l'égalisation n'a pas pris la forme d'une diminution des salaires réels dans les pays développés mais plutôt celle d'une augmentation des salaires dans les pays en développement. Ainsi, en 1987, le taux de rémunération dans le secteur de la fabrication en Corée correspondait à 14 % du taux de salaire au Canada, comparativement à 7 % en 1975. Cette convergence est attribuable à la croissance rapide des salaires réels en Corée, et non à une diminution des salaires au Canada. Je présume qu'il ne s'agit pas là d'un hasard et que l'adoption des techniques modernes dans les pays nouvellement industrialisés fera beaucoup plus augmenter les salaires dans ces pays qu'elle ne les fera baisser dans les pays économiquement avancés.

Bien entendu, je ne veux aucunement laisser entendre par là que le déplacement de l'activité manufacturière vers les PMD se fera sans d'importants coûts d'adaptation, ni que l'intensification de la concurrence de la main-d'œuvre des pays du Tiers-Monde, où les salaires sont bas, ne causera pas de tort aux travailleurs moins qualifiés et moins instruits des pays développés. Même les petits changements économiques entraînent des coûts d'adaptation, et la perte de tout un groupe d'industries du secteur traditionnel de la fabrication est beaucoup plus qu'un petit changement. Pour limiter ces coûts au minimum, le Canada et les autres pays développés devront élaborer des stratégies à long terme pour gérer le processus d'adaptation, c'est-à-dire en formant et en recyclant les travailleurs qui, il y a 10 ou 20 ans, auraient occupé un emploi dans le secteur de la fabrication. Il faudra pour cela trouver de nouvelles façons de maximiser les gains à tirer de la complémentarité de la main-d'œuvre du pays et de celle des pays du Tiers-Monde et élaborer des façons de maintenir le niveau de vie des travailleurs les moins qualifiés, ce qui, à mon avis, devrait nous conduire à une réévaluation en profondeur du travail et du système de rémunération dans le secteur des services.

Le « miracle du Massachusetts » illustre bien le fait que des économies peuvent très bien réussir à s'adapter à des pertes importantes d'emplois dans le secteur traditionnel de la fabrication. Dans les années 60 et au début des années 70, beaucoup de régions du Massachusetts avaient perdu des emplois dans les industries du textile, du vêtement, de la chaussure et dans d'autres industries manufacturières traditionnelles au profit des États du Sud et du Sud-Ouest où les salaires et les taux d'impôt étaient peu élevés et où

il n'y avait pas de syndicat dans bien des cas. Dans les années 80, toutefois, à la grande surprise de ceux qui pensaient que le Nord ne pourraient pas « se relever », le Massachusetts avait si bien réussi son virage qu'il pouvait se vanter d'avoir le plus bas taux de chômage parmi les 11 principaux États industriels des États-Unis, avec des salaires qui étaient non plus inférieurs mais supérieurs à la moyenne nationale. Le « miracle » – qui n'a rien d'extraordinaire lorsqu'on s'y arrête – est qu'une économie de marché souple a permis une restructuration de la composition industrielle et de la composition des compétences de la main-d'œuvre en fonction de l'évolution de la conjoncture économique.

La performance économique des États américains en général vient aussi appuyer l'idée que, contrairement à la croyance populaire, une économie n'a pas nécessairement besoin du secteur de la fabrication pour offrir de « bons emplois » bien rémunérés. En effet, le Massachusetts, le Connecticut et le Minnesota, qui sont des États où le nombre d'emplois dans le secteur de la fabrication est relativement faible et décroissant, ont un revenu par habitant et des salaires moyens plus élevés qu'en Caroline du Nord et en Caroline du Sud, par exemple, où la part de l'emploi représentée par ce secteur est plus élevée.

S'il est bien contrôlé, que ce soit par un marché concurrentiel ou le régime de négociation collective, et peut-être aussi avec un peu d'aide de l'État, le déclin du secteur traditionnel de la fabrication au Canada n'entraînera pas nécessairement une diminution de la moyenne des salaires dans le pays.

Le déplacement de l'emploi hors des pays européens membres de l'OCDE

Passons maintenant au monde développé. Le changement le plus important des 20 dernières années a été la croissance de l'emploi dans les pays non européens de l'OCDE par rapport aux pays européens. De 1970 à 1985, on a observé un gain de plus de 20 millions d'emplois dans les pays non européens de l'OCDE, tandis que l'emploi total n'a pratiquement pas bougé dans les pays européens membres de cette organisation. Ce déplacement est en partie attribuable à l'écart dans les taux de natalité entre les pays de l'OCDE, mais également à l'immigration puisque le Canada, les États-Unis et l'Australie ont attiré environ les deux tiers de tous les immigrants reçus dans les années 70. Outre ces facteurs démographiques, toutefois, le déplacement de l'emploi hors de l'Europe est le reflet de changements dans les taux d'activité et dans la production par travailleur, les pays n'ayant pas réagi de la même façon au ralentissement mondial de l'activité économique. Tandis que les États-Unis (et, à l'autre extrémité du spectre institutionnel, la Suède) ont réagi à la récession en réduisant de façon marquée leurs taux de croissance des salaires réels et de la productivité, ce qui leur a permis d'augmenter de façon assez importante le nombre d'emplois, beaucoup de pays européens ont réagi en adoptant des politiques macro-économiques et des politiques du marché du travail qui ont maintenu les taux de croissance des salaires réels, mais au détriment de l'emploi.

Ces réactions différentes peuvent s'expliquer de deux façons. Premièrement, par le fait que les taux de croissance du produit intérieur brut par habitant de 1973 à 1987 ont à peine varié entre les pays européens et les pays non européens de l'OCDE, tandis que les taux de croissance de l'emploi ont, quant à eux, varié sensiblement. Deuxièmement, par le rapport entre la croissance de l'emploi et la croissance du PIB et des salaires réels d'un pays à l'autre, qui révèle une relation inverse importante entre les salaires et l'emploi en fonction de la demande de main-d'œuvre liée au PIB [Freeman, 1988*b*]. Entre 1973 et 1986, les pays où les salaires réels n'ont pas beaucoup augmenté, comme les États-Unis et la Suède, ont eu des taux de croissance de l'emploi relativement élevés, tandis que ceux, comme la Belgique et l'Allemagne de l'Ouest, où la croissance des salaires réels a été relativement forte ont connu une faible progression de l'emploi. La conclusion que je tire de cet écart, c'est que des pays capitalistes à peu près comparables peuvent s'adapter de façon différente au même contexte économique mondial et que, par conséquent, les pays ont davantage de latitude pour réagir à des chocs mondiaux exogènes que ce que beaucoup de modèles économiques pourraient nous laisser croire.

Somme toute, les changements actuels et probables dans la structure de l'emploi mondial indiquent que le Canada devra procéder à des ajustements majeurs dans son marché du travail au cours des années à venir. On voit donc l'importance que les décideurs des secteurs privé et public devront accorder à l'élaboration de stratégies à long terme devant déboucher sur le meilleur mode d'adaptation et les meilleurs choix possibles entre la croissance de l'emploi et les hausses salariales selon différents scénarios économiques.

Écarts de salaires et pauvreté

Le troisième grand changement survenu dans le marché mondial du travail qui porte à conséquence pour le Canada est l'augmentation marquée, au cours des années 80, des écarts de rémunération aux États-Unis et au Royaume-Uni et aussi, dans une moindre mesure, dans d'autres pays

développés. Ce qui rend ce phénomène si frappant et si inquiétant, c'est qu'il représente un revirement brusque par rapport à l'évolution des écarts salariaux durant les années 70 et les décennies précédentes.

Dans les années 70, le rapport entre les gains des travailleurs plus qualifiés et ceux des travailleurs moins qualifiés a diminué aux États-Unis et au Royaume-Uni ainsi que dans presque tous les autres pays développés, y compris le Canada. Le niveau d'instruction et de compétences de plus en plus élevé de la main-d'œuvre, en particulier parmi la génération du boom des naissances, qui a fréquenté l'université dans les années 60 et qui est arrivée sur le marché du travail au cours des années 70, a fait que l'offre de main-d'œuvre qualifiée a augmenté plus rapidement que la demande et a ainsi réduit les écarts à plusieurs points de vue. Le taux de majoration des salaires en fonction du niveau de scolarité, par exemple, a diminué aux États-Unis, au Japon, au Royaume-Uni, au Canada et dans tous les pays d'Europe de l'Ouest, tout comme les écarts entre les professionnels et les cols blancs et les cols bleus. Le jeu classique de l'offre et de la demande sur le marché du travail a semblé réduire les écarts de salaires, de telle sorte qu'il a été moins nécessaire pour l'État d'intervenir par des mesures de redistribution du revenu, lesquelles coûtent cher et sont un facteur de discorde politique. En même temps, le taux de pauvreté a eu tendance à régresser, bien que les politiques sociales comme les transferts aux personnes âgées et les programmes de soutien du revenu aient joué ici un rôle important, tout comme la croissance économique, qui a fait monter les salaires de toutes les catégories de travailleurs.

La situation a été très différente dans les années 80, en particulier aux États-Unis et au Royaume-Uni, où les marchés décentralisés sont le principal mécanisme de détermination des salaires. *Les écarts de salaires se sont nettement creusés malgré la croissance soutenue de l'offre de main-d'œuvre plus qualifiée* (tableau 7-8). Au Royaume-Uni, l'augmentation des écarts est attribuable à des hausses exceptionnellement rapides des salaires réels des travailleurs les plus qualifiés (les salaires réels ont augmenté plus rapidement au Royaume-Uni que dans tous les autres pays de l'OCDE durant les années 80), tandis que les salaires réels des travailleurs moins qualifiés sont demeurés à peu près constants. Aux États-Unis, où les salaires réels moyens n'ont pratiquement pas augmenté, l'augmentation des écarts de salaires a pris une forme très différente; les salaires réels des travailleurs moins qualifiés, en particulier les cols bleus et les hommes détenant un diplôme d'études secondaires, ont accusé des baisses importantes. De 1979 à 1987, les taux de rémunération horaires réels des travailleurs masculins payés à l'heure ont baissé de 1,5 % par année aux États-Unis, tandis que ceux des hommes salariés ont augmenté de 0,4 %. De plus, on constate que la baisse des salaires réels n'a pas seulement touché les travailleurs situés au bas de l'échelle des compétences, mais aussi un nombre assez important de travailleurs de la classe moyenne. Si le renversement observé dans l'évolution des écarts de salaires représente un changement fondamental dans l'équilibre des forces du marché et se maintient dans un avenir prévisible, les pays développés, dont le Canada, feront face à un problème sérieux d'accroissement de l'inégalité des salaires, qui risque d'engendrer des tensions économiques et d'accroître la pauvreté.

Tableau 7-8

Évolution de la structure des salaires, Royaume-Uni et États-Unis, 1979-1980 et 1985-1986

En pourcentage

	1979-1980	1985-1986
Royaume-Uni		
Hommes, travailleurs non manuels/manuels	1,17	1,33
Professionnels II/employés de bureau	1,54	1,74
Professionnels III/employés de bureau	1,35	1,42
Cadres/employés de bureau	1,37	1,44
Cadres/ouvriers	1,44	1,69
États-Unis		
Cols blancs/cols bleus	1,43	1,48
Professionnels/employés de bureau	1,59	1,75
Cadres/ouvriers	1,69	1,93
Hommes, détenteurs d'un diplôme collégial ou d'études secondaires et employés à plein temps	1,43	1,65

SOURCE Les données sont tirées du *New Earnings Survey* pour le Royaume-Uni et du *Current Population Survey* pour les États-Unis.

Quels phénomènes économiques fondamentaux pourraient expliquer l'augmentation de l'inégalité des salaires ? Comme l'offre de main-d'œuvre instruite et qualifiée a proportionnellement augmenté par rapport à l'offre de main-d'œuvre moins instruite et moins qualifiée, la réponse doit se trouver soit du côté de la demande, soit dans l'évolution des institutions du marché du travail. En ce qui concerne la demande, les spécialistes ont cherché à expliquer pourquoi la baisse de la demande relative de cols bleus devrait s'accentuer à long terme. Une des raisons souvent invoquées est que cette baisse est attribuable aux nouvelles technologies, qui modifient la structure du travail, entraînant la disparition d'emplois manuels au profit des cols blancs et des travailleurs plus instruits. Une autre raison, c'est que la tertiarisation de la composition industrielle de la produc-

tion a modifié la demande relative de main-d'œuvre. Murphy et Welch [1988] font l'hypothèse que le déficit commercial des États-Unis a fait baisser la demande relative de travailleurs moins instruits dans ce pays. En ce qui concerne les institutions, le déclin du syndicalisme aux États-Unis et au Royaume-Uni et le ralentissement du taux de croissance du salaire minimum aux États-Unis pourraient avoir joué un rôle. D'après des calculs sommaires que j'ai faits, on peut attribuer le quart de l'accroissement de l'écart des salaires entre les cols blancs et les cols bleus aux États-Unis au fait que proportionnellement moins de travailleurs manuels jouissent de l'avantage d'avoir un salaire plus élevé parce qu'il aurait été négocié par un syndicat. Toutefois, on ne dispose pas encore de données probantes pour corroborer cette hypothèse, et il n'y a encore aucune raison de croire qu'ici, comme ailleurs dans l'économie, chacun de ces facteurs ne représente qu'une petite partie du changement global. Toutefois, même s'il n'y a pas d'explication définitive au fait que les écarts de salaire continuent de s'élargir, on peut prévoir que les travailleurs les moins qualifiés – ceux qui ont des compétences comparables à celles des travailleurs des pays du Tiers-Monde – auront des difficultés à long terme, à mesure que l'égalisation des prix des facteurs attribuable à la mobilité du capital et au commerce avec les PMD exercera une pression à la baisse sur leurs salaires.

J'en arrive maintenant à la répartition du revenu. Le fait que les pays de tradition anglo-saxonne en général, et le Canada et les États-Unis en particulier, s'en remettent au marché dans une plus grande mesure que les autres pays développés pour déterminer la répartition du revenu risque d'entraîner une augmentation sensible des inégalités et peut-être aussi des taux de pauvreté. Comme les États-Unis et le Canada ont déjà des taux de pauvreté enfantine exceptionnellement élevés [cinq ou six fois plus élevés que dans beaucoup de pays d'Europe continentale (tableau 7-9)], il faut craindre que ces pays créent à long terme une société de plus en plus dualiste : les « yuppies » d'un côté et la classe inférieure des pauvres de l'autre. Je m'imagine mal le Canada ou les États-Unis aux prises avec un problème de dualisme comme celui que l'on retrouve dans l'Amérique noire, mais cela est peut-être dû à un manque d'imagination de ma part. Quoi qu'il en soit, l'accroissement à long terme de l'inégalité des salaires provoquera sûrement un grave problème social, qu'il faudra résoudre en prenant davantage de mesures de redistribution du revenu ou en améliorant sensiblement le système de formation et d'éducation, ce qui, aux États-Unis du moins, semblent être passablement difficile à réaliser.

Tableau 7-9

Proportion des enfants vivant dans la « pauvreté relative », avec le revenu ajusté en fonction de la taille de la famille, 50 % au-dessous de la médiane pour l'ensemble du pays

En pourcentage

États-Unis	18,0
Canada	13,4
Australie	13,1
Royaume-Uni	7,1
Pays-Bas	5,9
Suisse	4,6
Norvège	3,5
Suède	3,1
Allemagne de l'Ouest	2,0

SOURCE Lee Rainwater, totalisations de données tirées de la base de données LIS.

Résumé

Dans cet essai, j'ai examiné quelques-uns des principaux changements qui se déroulent actuellement et qui sont susceptibles de se produire sur le marché mondial du travail, et j'ai tenté de tirer des conclusions au sujet de l'avenir des institutions ouvrières canadiennes et de l'évolution des salaires au Canada. Mon analyse a porté sur six grands phénomènes :

- la désyndicalisation chez les principaux partenaires économiques du Canada, soit les États-Unis et, dans une moindre mesure, le Japon et le Royaume-Uni;

- la déréglementation des marchés du travail afin de les rendre plus souples;

- le déplacement de l'emploi mondial, en particulier dans le secteur de la fabrication, vers les pays moins développés, et la nouvelle répartition du travail entre les pays;

- la stagnation de l'emploi dans les pays européens de l'OCDE, qui contraste avec la croissance de l'emploi dans les pays non européens membres de cet organisme, phénomène qui s'accompagne d'un arbitrage entre les salaires réels et l'emploi, d'une part, et la productivité, d'autre part;

- l'accroissement des écarts salariaux aux États-Unis et au Royaume-Uni, qui indique une diminution importante de la demande pour les travailleurs moins qualifiés; et

- les taux de pauvreté relativement élevés qui restent stables ou même augmentent aux États-Unis et au Canada, notamment chez les plus jeunes.

J'ai soutenu qu'une petite économie ouverte comme celle du Canada a le choix entre divers moyens pour s'ajuster à ces différents phénomènes économiques. Le Canada n'est pas obligé de suivre les États-Unis sur le chemin de la désyndicalisation et n'est pas non plus obligé de subir des pertes économiques importantes du fait de l'intensification de la concurrence étrangère et du déplacement de l'emploi manufacturier vers les pays du Tiers-Monde. Pour profiter au maximum des changements qui se dessinent sur le marché mondial du travail et pour minimiser les coûts d'adaptation transitionnelle et les autres coûts d'ajustement, il faudra toutefois qu'on adopte des politiques souples, axées sur l'avenir, et que les décideurs aussi bien du secteur privé que du secteur public surveillent de près ce qui se passe à l'étranger.

Commentaires de W. Craig Riddell

Richard Freeman a écrit un exposé intéressant et de vaste portée dans lequel il décrit plusieurs phénomènes importants survenant dans le marché mondial du travail et s'interroge sur leurs répercussions pour le Canada. La valeur de l'exposé repose sur sa vision globale et sur l'importance accordée à ce que l'auteur considère comme des phénomènes de première importance. Mes commentaires visent trois objectifs : évaluer de façon critique les principales conclusions de Freeman, analyser la signification de ces phénomènes pour le Canada et attirer l'attention sur certains points importants qu'on ne retrouve pas dans l'exposé de Freeman.

L'analyse aborde six grandes questions. La plus importante, selon Freeman, est la « désyndicalisation rapide » de nos principaux partenaires économiques, soit les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon. En raison de la prépondérance accordée à cette question dans l'exposé de l'auteur, c'est celle-là qui retiendra surtout mon attention et que j'aborderai en premier lieu.

La différence dans les schémas de développement du syndicalisme

On peut se demander s'il convient de parler de « désyndicalisation rapide » dans le cas du Royaume-Uni et du Japon. Il ne fait aucun doute que cette observation est valable pour les États-Unis, et que le phénomène est très important au Canada. Au Japon, le déclin du syndicalisme au cours des 15 dernières années a été régulier, mais lent. Au Royaume-Uni, le recul a été rapide depuis 1979, mais a été précédé d'une hausse également rapide, de sorte que le taux de syndicalisation actuel (la fraction de la main-d'œuvre syndiquée) est revenu à peu près à son niveau de 1970.

En outre, le niveau de syndicalisation et le rythme auquel il change sont des aspects très importants dans l'examen de plusieurs des points auxquels l'auteur s'est attaqué. Au Royaume-Uni, malgré le déclin observé, le taux de syndicalisation – qui se situe à environ 50 % – demeure beaucoup plus élevé qu'au Canada où il n'est que de 36 %. Le taux de syndicalisation au Japon est légèrement inférieur à celui du Canada. Ces trois pays, le Canada, le Royaume-Uni et le Japon, présentent un contraste frappant avec les États-Unis du point de vue du taux de syndicalisation.

Je mentionne ces aspects pour la simple raison qu'une interprétation rapide ou trop littérale de l'exposé de Freeman pourrait laisser croire que, en ce qui a trait aux tendances du syndicalisme, le Canada fait bande à part comparativement à ses principaux partenaires économiques. À mon avis, la courbe de répartition de l'ampleur du phénomène de la désyndicalisation est beaucoup plus uniforme, avec les États-Unis à une extrémité, le Canada à l'autre, et le Japon et le Royaume-Uni quelque part au milieu. De même, le niveau actuel de syndicalisation dans ces pays est réparti assez uniformément, avec encore une fois les États-Unis à une extrémité, le Royaume-Uni à l'autre, et le Japon et le Canada au milieu.

Quelle que soit la façon dont on décrit la situation de ces pays, les tendances divergeantes du syndicalisme, au Canada et aux États-Unis, de même que la différence marquée entre les niveaux de syndicalisation, sont manifestes. Cette divergence a des répercussions importantes pour le Canada, surtout à l'heure de la négociation d'un accord bilatéral de libre-échange entre les deux pays. Pour analyser ces répercussions, il nous faut répondre à plusieurs questions : 1) Quelles sont les causes de l'écart que l'on peut observer entre les schémas de développement du syndicalisme, et que signifient ces causes pour l'évolution future du syndicalisme au Canada ? et 2) Comment les chefs syndicaux et les syndiqués, les chefs d'entreprise et les décideurs réagissent-ils à la tendance à la désyndicalisation identifiée par Freeman ? Comment devraient-ils réagir aux pressions qui s'exercent ?

Les différences entre le développement du syndicalisme au Canada et aux États-Unis

Entre les années 1900 et 1960, le développement du syndicalisme au Canada a suivi un schéma assez semblable à

celui des États-Unis. Cependant, au cours des trois dernières décennies, l'évolution du syndicalisme dans les deux pays a nettement suivi des voies divergentes. Le taux de syndicalisation aux États-Unis a décliné régulièrement au cours des trois dernières décennies, passant de 30 % à la fin des années 50 et au début des années 60, à moins de 20 % dans les années 80. Au Canada, par contre, il a augmenté durant toute cette période, pour passer d'environ 30 % des salariés non agricoles à la fin des années 50 et au début des années 60 à environ 40 % dans les années 80. À l'heure actuelle, la proportion des syndiqués au Canada est environ le double de celle des États-Unis; ainsi, en 1986, 38 % des salariés non agricoles étaient syndiqués au Canada contre 18 % aux États-Unis. Cet écart entre les deux pays est un phénomène important. Que l'on examine la proportion de syndiqués par industrie ou profession, ou en fonction de l'âge, du sexe, du niveau de scolarité ou, encore, en termes d'employés à temps plein par rapport aux employés à temps partiel, le taux de syndicalisation est substantiellement inférieur aux États-Unis, représentant généralement la moitié du niveau correspondant au Canada [Kumar et collab., 1986].

On a beaucoup étudié les raisons du déclin du syndicalisme aux États-Unis [entre autres, Dickens et Leonard, 1985; Farber, 1985 et 1987; Freeman, 1985 et 1988*a*; Goldfield, 1987; Lipset, 1986; Meltz, 1985; Rose et Chaison, 1985]. La juxtaposition est utile car les phénomènes qui sont survenus de part et d'autre – comme c'est le cas pour plusieurs des facteurs que l'on soupçonne avoir contribué au déclin des syndicats aux États-Unis – sont clairement incapables d'expliquer les différences d'évolution du syndicalisme dans les deux pays. Ainsi, on avance souvent qu'une large part de la diminution du taux de syndicalisation aux États-Unis peut être attribuée à des changements structurels dans la composition de la main-d'œuvre, notamment à la perte d'importance relative des industries (fabrication), des régions (États du nord), des professions (cols bleus) et des catégories de travailleurs (hommes, employés à temps plein) où le taux de syndicalisation était traditionnellement élevé, de même qu'à la place sans cesse plus grande occupée par les industries (services offerts par le secteur privé), les régions (États du sud), les professions (cols blancs) et les catégories de travailleurs (femmes, employés à temps partiel) historiquement peu syndicalisées. Cependant, ces changements de structure se sont aussi produits au Canada [Meltz, 1985; Lipset, 1986].

Cela ne signifie pas que la modification de la composition de la main-d'œuvre n'a pas eu de répercussions importantes sur le mouvement ouvrier dans les deux pays. Il existe des écarts substantiels dans la proportion de syndiqués selon l'industrie, la profession, et les caractéristiques de l'entreprise et des travailleurs. Un déplacement de la composition de la main-d'œuvre au détriment des travailleurs et des entreprises ayant une forte propension à recourir à la négociation collective entraînera une baisse du taux de syndicalisation global si les autres facteurs demeurent constants. Le défi est d'expliquer pourquoi les syndicats canadiens ont réussi à accroître le taux de syndicalisation chez les travailleurs « difficiles à syndicaliser » et dans des secteurs en pleine croissance – contrebalançant ainsi la tendance à la baisse du taux de syndicalisation globale – tandis que les syndicats américains ont été incapables de marquer des gains similaires. C'est dans ce sens que la modification de la composition de la main-d'œuvre ne constitue pas une explication satisfaisante de la différence entre les courbes d'évolution du syndicalisme dans les deux pays.

De même, Neumann et Rissman [1984] ont fait valoir (et présenté quelques preuves empiriques à l'appui de leur hypothèse) que le déclin des syndicats aux États-Unis est relié à la montée de l'État-providence et aux changements dans l'interprétation judicaire du contrat de travail (notamment de la doctrine de « l'emploi au gré de l'employeur »). Ces changements ont procuré aux travailleurs non syndiqués des avantages et une certaine forme de protection qui ressemblent beaucoup à ce qui aurait pu être obtenu par la voie de la négociation collective, réduisant ainsi le besoin d'une représentation collective. Cette explication a aussi le défaut qu'au Canada, les syndicats ont marqué des progrès (dans d'autres pays également) alors même que des améliorations notables étaient apportées aux programmes sociaux et aux lois sur les normes d'emploi, de même qu'aux restrictions sur le pouvoir discrétionnaire de l'employeur.

La comparaison entre le Canada et les États-Unis permet d'éliminer les phénomènes qui se sont produits dans les deux pays, ou du moins de mettre en doute leur pertinence, réduisant ainsi sensiblement le nombre de facteurs explicatifs posssibles du déclin du syndicalisme aux États-Unis. Néanmoins, même après une analyse comparative, les avis restent partagés en ce qui concerne la(les) cause(s) principale(s) de l'affaiblissement des syndicats aux États-Unis et de la différence dans l'évolution du syndicalisme au Canada et aux États-Unis. Les deux explications principales de cette divergence sont analysées ci-dessous. La première, celle avancée notamment par Freeman [1985 et 1988*a*] et Weiler [1983 et 1984], veut que les différences observées entre les deux pays dans le régime juridique qui encadre la syndicalisation et la négociation collective ainsi que l'opposition beaucoup plus forte des chefs d'entreprise envers les syndicats aux États-Unis – opposition qui, grâce au régime juridique, a des répercussions importantes – en soient les causes principales. L'autre explication, celle mise de l'avant par Lipset [1986], fait intervenir les différences au niveau des valeurs fondamentales entre les deux pays,

les Américains accordant plus de valeur à la liberté individuelle et à la libre entreprise alors que les Canadiens valorisent davantage le syndicalisme et l'intervention de l'État.

Ces deux points de vue ne sont pas complètement dissociés l'un de l'autre, car tant l'opposition des chefs d'entreprise envers les syndicats que la nature du cadre juridique reflètent, jusqu'à un certain point, les valeurs sociétales. Néanmoins, ces deux points de vue diffèrent sensiblement par ce qu'ils impliquent.

Selon l'hypothèse des valeurs fondamentales retenue par Lipset, la période allant de 1937 à 1947 environ, durant laquelle le taux de syndicalisation a progressé fortement aux États-Unis, représentait une aberration temporaire provoquée par un important mouvement de sympathie populaire envers le monde ouvrier, au lendemain de la Crise économique. Après la Seconde Guerre mondiale, les Américains sont revenus à leurs valeurs traditionnelles et l'importance des syndicats a diminué progressivement. Par contre, l'opinion publique au Canada n'a pas été influencée uniquement par la Crise mais aussi par le dynamisme du mouvement ouvrier au Royaume-Uni et en Europe ainsi que par un parti social-démocrate influent.

Selon cette hypothèse, un faible niveau de syndicalisation est normal aux États-Unis, tandis qu'un niveau beaucoup plus élevé représente la norme au Canada. Les valeurs fondamentales de ces deux sociétés influencent les aspirations des travailleurs au niveau de la représentation collective et de l'acceptation des syndicats par les chefs d'entreprise, de même que le cadre administratif et législatif régissant les relations entre la main-d'œuvre et le patronat. Si cette hypothèse tient en substance, on observera à long terme un écart prononcé dans les taux de syndicalisation des deux pays. Même s'il suscite des pressions pour que se produisent des changements du genre de ceux décrits par Freeman, cet écart persistera, le taux de change compensant toute différence dans les coûts de main-d'œuvre associée à la syndicalisation.

Selon l'hypothèse avancée par Freeman et Weiler, les différences dans la progression du syndicalisme ne sont pas dues à des facteurs sous-jacents tels que les valeurs fondamentales, mais plutôt à des causes qui sont plus sujettes au changement : l'antagonisme patronal et le régime juridique qui s'applique à la syndicalisation et la négociation collective. Les règles qui régissent l'accréditation syndicale et la négociation de la première convention collective ont reçu la plus grande attention. Cette hypothèse suppose donc que le mouvement syndical canadien est plus vulnérable au phénomène de l'érosion, particulièrement dans un environnement où la compétitivité exerce des pressions de plus en plus fortes sur les chefs d'entreprise pour qu'ils réduisent les coûts. La menace d'érosion sera d'autant plus grande que les modifications apportées aux lois du travail rendront la syndicalisation plus difficile.

Bien qu'il y ait certains éléments de preuves à l'appui des deux hypothèses, je suis d'avis que celle de Freeman et Weiler concorde davantage avec les faits observés, et cela pour plusieurs raisons. La plus importante est peut-être que Lipset, le principal tenant de l'hypothèse des valeurs fondamentales, s'appuie fortement sur les résultats de sondages d'opinions réalisés aux États-Unis qui indiquent une diminution de la sympathie de la population envers les syndicats au cours des trois dernières décennies et qui montrent en outre que les syndicats (et plus spécialement les dirigeants syndicaux) sont actuellement peu estimés au sein de la population. Cependant, on observe la même perte d'appui envers les syndicats au Canada depuis la fin des années 50 [Chaison et Rose, 1988; Riddell, 1986*b*]. Par ailleurs, le niveau de confiance de la population dans les syndicats et leurs dirigeants au Canada est aussi bas à l'heure actuelle qu'aux États-Unis (en fait, il serait même légèrement inférieur) [Chaison et Rose, 1988; Johnston, 1986; Riddell, 1986*b*].

Un autre élément est que les récents changements apportés aux lois du travail en Colombie-Britannique, lesquels dénotent un rapprochement avec le modèle américain d'accréditation et de désaccréditation, semblent effectivement ralentir la progression du syndicalisme, comme l'hypothèse qui met l'accent sur le cadre législatif le laisse supposer.

Un troisième facteur est que les pratiques déloyales en milieu de travail – une mesure de l'opposition (illégale) des dirigeants d'entreprise envers les syndicats –, bien que peu nombreuses par rapport à la norme américaine, se sont multipliées de façon notable au Canada au cours des 10 à 15 dernières années [Chaison et Rose, 1988], ce qui laisse croire que la montée de l'antagonisme patronal envers les syndicats ne constitue pas un phénomène exclusivement américain.

En résumé, les faits appuient l'hypothèse selon laquelle les différences dans l'évolution du syndicalisme au Canada et aux États-Unis sont dues en grande partie à l'opposition plus forte des chefs d'entreprise à l'endroit du mouvement ouvrier aux États-Unis et au contexte législatif plus favorable dans lequel les syndicats canadiens évoluent. À moins que ces facteurs sous-jacents ne se modifient sensiblement, il est improbable que le Canada suive les États-Unis sur le chemin de la désyndicalisation, et l'on peut s'attendre à ce que l'importance des syndicats sur le marché du travail de l'un et l'autre pays continue de différer sensiblement. Cette

conclusion est en outre renforcée par le fait que les deux pays ont affiché des profils de développement syndical passablement différents au cours des trois dernières décennies, sans aucune tendance qui indiquerait clairement que le Canada s'apprêterait à suivre le modèle américain.

Si l'on en croit cette analyse, le mouvement syndical canadien a de fortes chances de conserver son dynamisme, contrairement à son voisin américain. Néanmoins, certains faits pointent dans la direction opposée. À titre d'exemple, la montée des pratiques déloyales dans le monde du travail au Canada, que l'on a déjà mentionnée. Un autre fait que l'on a également noté précédemment est le déclin de l'appui populaire envers les syndicats au cours des trois dernières décennies et le peu d'estime que semble accorder la population canadienne aux syndicats et à leurs dirigeants. Par ailleurs, dans l'ouest du pays, des changements législatifs récents rendront l'organisation syndicale plus difficile. Ainsi, les modifications apportées au Code du travail de la Colombie-Britannique en 1984 et à celui de l'Alberta en 1988 remplacent le mode d'accréditation antérieur (lequel accordait l'accréditation d'office si une majorité de travailleurs signaient des cartes de membres) par un vote secret, marquant ainsi un rapprochement avec le mode d'accréditation américain. Ces deux provinces ont aussi voté des lois encourageant la concurrence entre les travailleurs syndiqués et non syndiqués dans l'industrie de la construction, à la suite desquelles on a observé un accroissement sensible de la proportion de l'activité de ce secteur allant à des entreprises non syndiquées. Un dernier facteur est l'ampleur de l'écart salarial entre la main-d'œuvre syndiquée et non syndiquée. Une étude récente [Riddell, 1988] a évalué cet écart à environ 20 % pour l'ensemble de l'économie, un niveau qui pourrait alimenter l'opposition des chefs d'entreprise canadiens à l'endroit des syndicats et de leurs revendications salariales, notamment si le contexte économique devient de plus en plus concurrentiel. Freeman [1985] a établi que l'élargissement de l'écart salarial entre travailleurs syndiqués et non syndiqués aux États-Unis constituait un facteur de premier plan dans la montée de l'antagonisme patronal à l'endroit des syndicats.

Cette analyse de l'évolution future du mouvement syndical au Canada a fait ressortir le rôle joué par des facteurs externes. Divers facteurs internes influenceront également cette évolution. Celui qui pourrait avoir l'incidence la plus marquante est la Charte des droits et libertés. En termes généraux, la charte est une déclaration des droits et libertés individuels. Il y a donc conflit possible avec les droits collectifs associés aux syndicats et à la négociation collective dans les lois et pratiques du travail telles que nous les connaissons. En plus de l'interprétation éventuelle de notions telles que celle de la liberté d'association, des jugements en rapport avec la discrimination (article 15 de la charte), sur la retraite obligatoire par exemple, pourraient avoir des conséquences importantes pour les syndicats.

La croissance de l'emploi en Europe et en Amérique du Nord

Un autre phénomène important relevé par Freeman est l'écart très marqué entre les pays de l'OCDE au chapitre de la performance macro-économique depuis le début des années 70 et, en particulier, la croissance beaucoup plus forte de l'emploi dans les pays non européens du groupe (avec quelques exceptions comme la Suède) par rapport à l'Europe. Les causes de ces écarts ont fait l'objet de nombreuses recherches et études. Comme le note Freeman, les faits révèlent que les pays qui ont pu restreindre la croissance des salaires réels ont enregistré de meilleurs résultats au niveau de la croissance de l'emploi et de la lutte contre le chômage. C'est pourquoi on a accordé beaucoup d'attention à la question de la souplesse des salaires, et plus généralement à la souplesse du marché du travail, en tant que moyen permettant d'aider l'économie à mieux s'adapter aux diverses perturbations qu'elle subit.

Freeman tire deux grandes conclusions de l'analyse qu'il a faite sur ce point :

1 Le taux de syndicalisation ne semble pas influer sur la performance économique. La Suède, où le taux de syndicalisation est très élevé, a affiché une aussi bonne performance économique que les États-Unis où la syndicalisation est faible.

2 Les pays capitalistes peuvent choisir parmi un grand éventail de moyens en réaction aux chocs exogènes. Il est donc important d'entreprendre une réflexion stratégique à long terme pour déterminer quel est le meilleur mode d'adaptation et, en particulier, quel arbitrage il faudra opérer entre la croissance de l'emploi et celle des salaires réels.

Bien que je ne conteste pas ces conclusions, je crois qu'elles peuvent être mal interprétées si on ne leur apporte pas quelques précisions. S'agissant de l'influence du taux de syndicalisation sur la performance macro-économique, si nous classons les pays selon le degré de centralisation de la négociation salariale et selon le taux de syndicalisation, nous pouvons observer que ceux qui sont situés aux extrémités de la courbe ont obtenu de meilleurs résultats : la Suède, où la négociation est très centralisée et dont le taux de syndicalisation est très élevé, et les États-Unis où la négociation est très décentralisée et le taux de syndicalisation, très bas. Le Canada, qui se caractérise par une

négociation largement décentralisée mais un niveau modérément élevé de syndicalisation, a enregistré de moins bons résultats que les États-Unis, comme c'est le cas d'autres pays situés entre les deux extrêmes. Il semble donc y avoir une justification empirique de l'hypothèse selon laquelle le Canada, avec un système très décentralisé de négociation collective (un trait qui ne semble pas susceptible de changer de façon significative [R. J. Davies, 1986; Riddell, 1986*b* et 1986*c*]), s'adapterait mieux aux chocs économiques si le taux de syndicalisation était moins élevé. Cet aspect doit être étudié plus à fond. En particulier, si le Canada désire maintenir ou augmenter le niveau actuel de syndicalisation, il lui faudra alors trouver d'autres mécanismes favorisant une plus grande souplesse des salaires au niveau macro-économique. Ces mécanismes pourraient comprendre des conventions salariales plus courtes dans le secteur syndicalisé, des négociations mieux synchronisées et des modes de rémunération plus souples faisant plus largement appel aux formules de bonification et de partage des bénéfices.

Il y a une autre façon d'exprimer ce point de vue. Si, pour s'assurer un bon rendement macro-économique, il faut adopter une des deux positions extrêmes, soit celle de la Suède soit celle des États-Unis, le Canada n'aura d'autre choix que d'adopter le modèle américain. Cependant, il existe peut-être d'autres moyens que la désyndicalisation pour atteindre le niveau de souplesse des salaires que l'on a connu aux États-Unis au cours des dernières années.

Dans cette ligne de pensée, Freeman cite l'expérience récente de l'Australie en matière de restrictions salariales (l'« Accord »), comme étant un exemple possible du genre de stratégies innovatrices qui pourraient être exploitées avec profit au Canada. Que cette approche soit ou non souhaitable, elle n'est tout simplement pas applicable dans le contexte canadien. Notre expérience passée avec les restrictions volontaires des prix et des salaires ont clairement démontré cette triste constatation. (Pour un traitement plus détaillé de cette question, voir Riddell [1986*c*, p. 63-72].) Si l'on doit encore recourir à des programmes de restrictions des prix et des salaires au Canada, et l'on ne peut malheureusement écarter cette hypothèse, les innovations surviendront dans la manière dont les gouvernements appliqueront les politiques de réglementation salariale plutôt que dans la réalisation d'une entente tripartite volontaire.

Dans cette partie de son exposé, Freeman aurait dû accorder plus d'attention aux écarts récents sur le plan de la performance macro-économique et du marché du travail entre le Canada et les États-Unis. Le large fossé qui existe entre les taux de chômage des deux pays, qui est apparu durant la récession de 1981-1982 et qui a persisté au cours de la période de reprise subséquente, représente un phénomène particulièrement important, étant donné le rapport étroit entre les taux de chômage des deux pays avant les années 80.

La nouvelle répartition de la main-d'œuvre

Je suis pour l'essentiel d'accord avec l'analyse que fait Freeman de l'évolution de la répartition de la main-d'œuvre entre les pays développés et les pays en développement, malgré l'incertitude évidente qui existe à ce sujet et qui laisse place à tout un éventail d'opinions sur la question de savoir pendant combien de temps la crise de l'endettement ralentira ce processus.

À ce sujet, l'affirmation la plus importante et la plus encourageante est que la main-d'œuvre canadienne hautement qualifiée et instruite jouera probablement un rôle complémentaire, dans le processus de production, à celui de la main-d'œuvre peu qualifiée des pays en développement, ce qui signifie qu'une hausse de l'emploi des travailleurs peu qualifiés dans les pays en développement entraînera également une hausse de la demande de main-d'œuvre qualifiée dans des pays comme le Canada. Je crois que c'est le genre de rapport auquel les gens font allusion lorsqu'ils discutent de l'évolution vers une économie fondée sur les connaissances.

Cet aspect de l'exposé de Freeman exige peut-être plus que tout autre une étude plus approfondie. Il existe une différence importante entre la complémentarité, dans le processus de production, de la main-d'œuvre peu qualifiée et de la main-d'œuvre hautement qualifiée se trouvant au même endroit et la complémentarité au plan international.

Conclusion

On avait demandé aux auteurs de se livrer à une analyse conjecturale, fondée sur un jugement éclairé, plutôt qu'à une analyse empirique détaillée. Freeman a suivi ce conseil et nous a présenté un exposé stimulant et de large portée dans lequel il décrit un certain nombre de phénomènes importants qui se déroulent sur le marché du travail à travers le monde et dans lequel il analyse leur signification pour le Canada. Il est évident qu'il y aurait beaucoup à ajouter sur chacun de ces phénomènes. Mais je ne veux pas lui adresser une critique en disant que son exposé a soulevé plus de questions qu'il n'en a solutionnées.

Dès que l'on cherche à mettre en évidence un petit nombre de phénomènes particulièrement pertinents on néglige forcément certains aspects qui auraient été dignes de men-

tion. Il convient de signaler certaines de ces omissions. L'augmentation substantielle et durable de la participation des femmes à la population active constitue un phénomène important, auquel la société ne s'est pas encore tout à fait adaptée. L'immigration continuera de jouer un rôle important dans l'économie canadienne et le reste du monde, et les politiques en matière d'immigration soulèveront sans aucun doute des débats. Enfin, la manière dont la société s'adaptera aux perturbations économiques et quels groupes porteront le fardeau économique de cette adaptation demeureront, à juste titre, des questions qui donneront lieu à des recherches et à des débats importants.

8 Les défis en relations de travail et en gestion des ressources humaines

Par Thomas A. Kochan

Ces dernières années, les facteurs de changement qui ont fait pression sur les économies canadienne et américaine et d'autres économies avancées ont remis en question nombre de politiques et de pratiques établies en matière de relations de travail et de gestion des ressources humaines. L'intensification de la concurrence à l'échelle mondiale, la réduction de la durée utile des produits, la différenciation plus poussée des marchés, l'importance croissante attachée à l'innovation et à la qualité, l'instabilité des devises et des cours de produits de base, la diffusion de technologies nouvelles au niveau de l'information et de la fabrication et l'évolution des caractéristiques démographiques de la population active, voilà autant de facteurs qui commandent une évolution des pratiques dans le domaine de l'emploi. Dans le secteur des relations de travail, ces pressions se manifestent par des demandes en vue 1) d'une certaine modération au niveau des coûts de main-d'œuvre, 2) d'une amélioration de la productivité, 3) d'une plus grande souplesse dans l'utilisation des ressources humaines, 4) d'une population active hautement motivée, possédant des compétences variées et 5) d'une démarche innovatrice dans les rapports entre patron et employés au niveau de l'entreprise.

Les politiques et pratiques établies dans le domaine des relations de travail, tant au Canada qu'aux États-Unis, sont issues des besoins économiques et sociaux fort différents qui se posaient dans les années 30 et 40. Les fonctions principales des systèmes de négociation collective et de gestion du personnel qui se sont développés dans ce contexte étaient : 1) de donner aux travailleurs les droits collectifs nécessaires à une progression des salaires et à une amélioration des conditions de travail; 2) de mettre en place une procédure de négociation et de règlement des différends susceptibles d'assurer la paix et la stabilité en milieu de travail; et 3) de diffuser, au sein des organisations, des pratiques professionnelles en matière de gestion du personnel. Ces fonctions demeurent importantes, mais on exige de plus en plus des systèmes de relations de travail qu'ils assument ces fonctions traditionnelles tout en répondant aux nouvelles attentes.

Je voudrais remercier Richard Chaykowski pour ses commentaires sur une version antérieure ainsi que Peter Mendel pour sa collaboration à la recherche.

Si l'on considère l'évolution des facteurs d'ordre économique et social qui font pression sur les régimes de relations de travail, on ne doit pas s'étonner que les années 80 aient donné lieu à l'expérimentation de nombreuses nouvelles pratiques. Voici, par exemple, ce qui s'est passé aux États-Unis selon Kochan et collab. [1986*a*, p. 3] :

> Au début des années 80, on a pu observer une importante évolution du système américain de négociation collective et de relations de travail. À la une des journaux, on a souvent parlé des concessions faites par les syndicats dans le cadre des négociations collectives qui semblaient contraster avec le mouvement de progression des salaires, des avantages sociaux et de la sécurité d'emploi auquel était habitué le public américain en général et les syndiqués en particulier. Des périodiques d'affaires très connus ont proclamé l'avènement de nouvelles formes de collaboration employeur-employés, à un point tel que certains ont même jugé qu'une nouvelle ère de relations de travail venait de débuter dans ce pays. Mais on pouvait aussi voir, par l'effet cumulatif de plus de 20 ans de déclin des effectifs syndicaux, que le mouvement ouvrier était en crise aux États-Unis.

Bien que soumise aux mêmes pressions, la réaction institutionnelle des systèmes canadien et américain de relations de travail semble avoir été quelque peu différente, à tout le moins en apparence. On a l'impression que le système canadien a été plus stable que le système américain [Adams, 1988*b*]. Rares sont pourtant les analystes qui prédisent que les pressions évolutives qui s'exercent se dissiperont à l'avenir. Cette question est à l'origine d'un intéressant et important débat au Canada : le système canadien aura-t-il tendance à suivre l'exemple américain ? Ou les pratiques canadiennes dans le domaine des relations de travail sont-elles suffisamment souples devant les pressions qui s'exercent pour éviter la tendance vers des changements plus fondamentaux ? Ou, encore, peut-on s'attendre à ce que le régime canadien s'adapte d'une manière différente ?

Dans ce document, nous étudierons les réactions des systèmes de relations de travail au Canada et aux États-Unis. Nous utiliserons ensuite les données de cette analyse comparative pour examiner les défis auxquels les intervenants du domaine des relations industrielles au Canada sont susceptibles de faire face.

Notre analyse aborde deux dimensions. Nous nous intéressons d'abord au rôle que les pratiques de relations de

travail et de gestion des ressources humaines joueront dans l'avenir des économies industrielles avancées comme celles du Canada et des États-Unis, et nous prenons ensuite une perspective théorique pour voir comment il est possible de prévoir l'évolution de ces pratiques.

Les économies avancées du Canada et des États-Unis s'inscrivent maintenant dans un contexte international où elles doivent chercher à posséder un avantage comparatif par le développement et l'utilisation de leurs ressources humaines. Tout échec dans cette voie amènera un recul graduel du niveau de vie pour la majorité des travailleurs et accentuera les inégalités de revenu et de bien-être au sein de la société. Ce n'est que par la mise en valeur et la pleine exploitation aussi bien des technologies de pointe que des ressources humaines que nos économies pourront atteindre le double objectif d'une amélioration constante de la productivité et des revenus réels. À cette fin, il nous faudra poursuivre, diffuser et institutionnaliser une grande partie des expériences et des démarches innovatrices qui se sont déroulées dans certains milieux de travail depuis 10 ans. Rien ne garantit toutefois que cette diffusion se fera d'elle-même. C'est pourquoi nous nous emploierons dans l'exposé qui suit à évaluer ces innovations et les facteurs qui pourraient contribuer à leur diffusion dans le monde du travail.

L'histoire nous enseigne que les chercheurs en relations de travail doivent se montrer très prudents dans leurs prévisions, celles-ci s'étant souvent révélées fausses dans le passé. Aucun spécialiste des questions du travail dans les années 20 n'a su, par exemple, prévoir la progression rapide de la syndicalisation aux États-Unis durant les années 30. Aucun observateur averti des années 50 n'a su non plus prévoir la multiplication des syndicats du secteur public pendant les années 60 et 70, tant au Canada qu'aux États-Unis. Ces exemples nous indiquent qu'une simple extrapolation des tendances passées ne permet pas d'appréhender l'évolution des pratiques qui se produit lorsque le contexte subit des bouleversements profonds. De même, nous ne pouvons faire l'hypothèse que les relations de travail suivront un cheminement semblable au Canada et aux États-Unis. Ce dernier point ressort clairement des différences qui sont apparues au niveau des taux de syndicalisation dans les deux pays depuis 1950 [Meltz, 1985].

La leçon théorique à tirer de cette observation et d'autres de même nature est que le meilleur instrument de prévision sera un modèle capable d'intégrer une gamme de choix différents dans les réactions des dirigeants d'entreprise, des décideurs publics, des leaders syndicaux et des travailleurs à l'évolution du contexte [Kochan et collab., 1986*a*]. Nous adopterons donc une perspective de choix stratégiques pour sonder l'avenir des pratiques de relations de travail et de gestion des ressources humaines. Notre attention se portera sur les *interactions* entre diverses tendances et pressions directement observables et les choix ou réactions stratégiques des principaux intervenants du système de relations de travail. Voici nos hypothèses de départ en ce qui concerne le contexte économique et social des années à venir : 1) une internationalisation croissante de la concurrence économique; 2) une accélération ou (tout au moins) le maintien de la cadence rapide du progrès technologique – une variable stratégique de plus en plus importante pour les entreprises et les économies nationales; et 3) une diversification démographique de la population active sur le plan des compétences, des valeurs et du profil d'emploi. Dans les sections qui suivent, nous étudierons chacune de ces grandes tendances et l'éventail des possibilités de réaction qui s'offrent aux employeurs, aux dirigeants syndicaux et aux décideurs publics. Ce faisant, nous mettrons notamment l'accent sur les recherches qu'il faudra mener en vue de dépister et de mieux comprendre les interactions entre ces tendances globales et les réactions stratégiques qu'elles suscitent.

Les tendances du milieu environnant et leurs effets

L'internationalisation

La concurrence internationale est devenue un important élément catalyseur de l'évolution des pratiques canadiennes et américaines en matière de relations de travail. En 1986, la somme des exportations et des importations représentait 22 % du produit national brut américain contre 10 % seulement en 1960. Les chiffres correspondants pour le Canada sont de 60 % en 1986 et de 40 % en 1960. Ainsi, les échanges internationaux ont toujours occupé une place relativement importante dans l'économie canadienne. Le commerce extérieur du Canada se fait avec les États-Unis dans une proportion d'environ 75 %. Ces tendances devraient se maintenir dans l'avenir. En fait, la concurrence entre les entreprises canadiennes et américaines devrait même s'accentuer si l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis devait être mis en place.

Et pourtant, c'est la concurrence sur le marché *intérieur* et non pas à l'échelle *internationale* qui a façonné le cadre institutionnel des relations de travail dans les deux pays. Le but visé était de réduire le plus possible les pertes d'emplois résultant de la concurrence salariale sur le marché intérieur. Comme nous l'évoquerons plus loin, les pressions concurrentielles issues du contexte international qui s'exercent maintenant sur les travailleurs et les syndicats sont de nature plus complexe et touchent non seulement les salaires

et les coûts de main-d'œuvre, mais aussi la capacité d'innover.

L'effet classique et encore le plus marqué de la concurrence internationale est de faire peser une menace sur la stabilité des relations de travail en rendant plus difficile pour les entreprises d'absorber des coûts de main-d'œuvre « non concurrentiels » découlant de facteurs tels que la progression de la syndicalisation, l'alignement des stratégies de négociation ou l'adoption de politiques établissant des normes de travail minimales. Pour des pays hautement industrialisés comme les États-Unis et le Canada, dont la population active est habituée à un niveau de vie élevé, les entreprises exposées aux forces d'une économie ouverte trouveront difficile de soutenir la concurrence sur le plan des coûts de main-d'œuvre.

La théorie de l'avantage comparatif nous permet de prévoir que si une entreprise a un désavantage au chapitre des coûts de main-d'œuvre, elle verra tout simplement diminuer sa part du marché au profit de concurrents établis dans des régions où les coûts sont moins élevés. L'effet sera plus prononcé dans les industries à fort coefficient de main-d'œuvre où domine la concurrence des prix. Dans la réalité, toutefois, l'importance des coûts de main-d'œuvre varie en fonction des coûts totaux, l'élasticité-prix varie considérablement et les entreprises dont les coûts de main-d'œuvre sont élevés peuvent envisager un certain nombre de solutions stratégiques. Ces entreprises risquent de voir éventuellement leur part de marché et leur niveau d'emploi diminuer, mais elles peuvent aussi chercher à abaisser leurs coûts de main-d'œuvre en négociant une modération des exigences salariales ou même des concessions importantes, elles peuvent accentuer l'automatisation pour réduire les besoins en main-d'œuvre, réaffecter leurs ressources en vue de se retirer d'un marché au profit de producteurs plus concurrentiels ou, encore, chercher à obtenir un avantage comparatif en définissant des créneaux qu'elles pourraient exploiter par des améliorations au niveau de la conception, de la commercialisation, de la technologie ou de la qualité des produits. Enfin, une entreprise peut forger des alliances avec d'autres producteurs étrangers pour faire fabriquer ses produits, en tout ou en partie, dans des régions où les coûts sont moins élevés.

Bien que ces solutions ne soient pas neutres dans leur incidence sur les relations de travail, les mécanismes de relations industrielles en place n'ont pas été conçus en fonction de cet éventail d'orientations en matière de concurrence. En règle générale, les institutions et les spécialistes des secteurs de la négociation collective et de la gestion du personnel ont eu jusqu'à maintenant à s'occuper des répercussions de ces orientations stratégiques une fois que celles-ci avaient été décidées par les dirigeants de l'entreprise ou avaient été *imposées* par les conditions du marché. L'intensification de la concurrence internationale a donc fait ressortir l'écart important qui existe entre la prise de décision stratégique et les pratiques établies dans le domaine des relations de travail. Il n'est guère étonnant qu'une bonne partie de l'expérimentation dont ces pratiques ont fait l'objet au cours des dernières années soit la conséquence des efforts faits en vue de réagir aux pressions de la concurrence par un rapprochement de ces deux niveaux décisionnels. Cependant, à moins que ces efforts ne s'accompagnent d'une progression de la productivité, il faut s'attendre à ce que les salaires réels et l'emploi subissent éventuellement un recul. Voyons maintenant comment les systèmes canadien et américain se sont adaptés à ces pressions dans le passé.

Modération des coûts de main-d'œuvre

L'effet le plus probable sur les relations de travail de l'intensification de la concurrence sur les marchés des produits est d'inciter les entreprises à ralentir la croissance des salaires et des coûts de main-d'œuvre. C'est ce qui s'est produit dans les industries américaines à fort coefficient de main-d'œuvre qui ont été exposées à des importations sans cesse croissantes pendant une période prolongée. Ainsi, dans l'industrie du vêtement, le nombre d'emplois a diminué de 700 000 entre 1960 et 1987, alors que le salaire horaire moyen est tombé de 73 % du salaire moyen de l'ensemble du secteur manufacturier en 1968 à 61 % en 1982 [Parsons, 1988].

De façon plus générale, les études sur la détermination des salaires dans le secteur de la fabrication indiquent que la rémunération et l'emploi ont fléchi dans les industries vulnérables aux importations au cours des deux dernières décennies [Vroman et Vroman, 1987]. Durant les années 80, la tendance au ralentissement de la progression des salaires s'est répandue pour toucher de grands secteurs de négociation dans des industries moins sensibles aux importations. On juge que ce facteur a été responsable d'une diminution des exigences salariales de l'ordre de 1 à 3 % en moyenne par rapport à la « norme » de la négociation salariale au cours des décennies antérieures [Mitchell, 1986; Kochan et Vroman, 1988]. Ces mêmes études font voir une diminution des avantages salariaux obtenus par le biais d'une négociation centralisée ou l'alignement des stratégies de négociation, ce qui pourrait nous amener à conclure que l'intensification de la concurrence au cours des années 80 a amené une décentralisation de la négociation salariale et une individualisation des contrats de travail axée sur les unités de négociation ou les entreprises [Freedman et Fulmer, 1982, p. 30].

On observe également au Canada depuis 1982 un certain tassement des niveaux de salaire obtenus par voie de négociation collective. Kumar [1987*b*] a établi que les taux annuels d'augmentation salariale ont atteint leur niveau le plus bas en 25 ans au cours de 1984-1985. Comparant la situation canadienne à celle observée aux États-Unis, l'auteur conclut que la réaction semble être un peu plus lente au Canada, mais tout aussi générale et durable. Il constate une similitude dans la tendance au rajustement à la baisse (diminution de l'importance des clauses d'indexation et de la négociation type, et accent mis sur le gel des salaires et les primes), mais il ne trouve aucune preuve d'une transformation structurelle profonde du processus de la négociation salariale au-delà de ce que permettrait de prédire une courbe de Phillips modifiée.

La possibilité que ce mouvement de modération et ce recul de la négociation type et centralisée ne soient pas un phénomène passager au Canada et aux États-Unis reste une question vivement débattue. Voilà donc un aspect sur lequel vont influer les stratégies adoptées par les parties.

Une stratégie visant à atténuer les pressions au niveau des coûts de main-d'œuvre à laquelle on s'intéresse davantage est de délaisser les ententes salariales fixes ou liées à la conjoncture macro-économique (comme les clauses d'indexation au coût de la vie) au profit de régimes de primes ou de paiements conditionnels. En fait, aussi bien aux États-Unis qu'au Canada, on a commencé à se désintéresser de la normalisation salariale et des régimes à rémunération fixe pour se tourner vers les formules de primes forfaitaires non directement intégrées à la structure des salaires. On a aussi observé une progression modeste du nombre de régimes de rémunération où les ententes salariales sont liées à l'évolution des bénéfices ou de la productivité de l'entreprise, de l'établissement ou même de la division, ainsi qu'à l'accroissement des compétences des travailleurs. Dans une enquête portant sur la technologie en milieu de travail au Canada, on a ainsi trouvé que 25 % des établissements de l'échantillon avaient un régime de participation aux bénéfices, 10 % un régime de partage des gains et 8 % un régime de rétribution en fonction de la compétence. En théorie, ces formules de rémunération devraient, si elles connaissent une large diffusion, avoir des effets favorables sur la performance tant macro-économique que micro-économique. En d'autres termes, les régimes de rémunération conditionnelle devraient nous aider à accroître l'emploi et à lutter contre l'inflation [Weitzman, 1984].

La formule de l'intéressement (participation aux bénéfices) a été considérée comme une solution de rechange utile dans certaines entreprises et industries clés aux États-Unis, notamment dans les secteurs de l'acier et de l'automobile. Mais la plupart des dirigeants syndicaux demeurent sceptiques et y voient plus un complément qu'un élément de remplacement des ententes salariales fixes fondées sur des comparaisons intra-industrielles ou intersectorielles, voire un élément qui vient s'ajouter aux clauses d'indexation au coût de la vie. Au Canada, les dirigeants syndicaux se sont opposés encore plus vivement aux régimes d'intéressement, comme en témoignent les négociations de 1984 dans le secteur de l'automobile. Les travailleurs américains de ce secteur ont accepté un règlement comportant de meilleures garanties de sécurité d'emploi et un régime d'intéressement en contrepartie d'une modification de la formule classique du salaire fixe et de l'indemnité de vie chère, tandis que les syndicats canadiens ont décidé de conserver intégralement la formule traditionnelle.

Nombreux sont les économistes qui continuent de préconiser l'adoption de régimes de rémunération conditionnelle en raison de leurs retombées économiques positives, mais la plupart des spécialistes des relations de travail n'anticipent pas une large diffusion de cette formule à moins que les pratiques de gestion n'évoluent parallèlement de manière à susciter la confiance des travailleurs dans ces régimes. Deux changements sont fréquemment mentionnés à cet égard.

D'abord, les régimes de rémunération conditionnelle exigent que les travailleurs et leurs représentants disposent de plus de renseignements sur le rendement financier et les plans de l'entreprise pour l'avenir. Cela pourrait les amener à s'interroger sur ces chiffres et ces plans, ce qui soulève la question du rôle actif que pourraient jouer les représentants des travailleurs dans les organes et les processus décisionnels au niveau de la direction où ces plans sont conçus et mis en œuvre. En l'absence d'un meilleur accès à l'information et de la possibilité d'influencer ces plans, les travailleurs et les dirigeants syndicaux préféreront sans doute les règlements contractuels à salaires fixes.

De plus, les régimes de rémunération conditionnelle ravivent les préoccupations au sujet de l'équité interne, notamment la possibilité que les membres de la direction soient traités différemment des autres employés salariés ou rémunérés sur une base horaire. Un exemple frappant à cet égard nous est fourni par les négociations récentes dans le secteur de l'automobile aux États-Unis. En 1982 et 1984, années où General Motors a négocié ferme avec les Travailleurs unis de l'automobile (TUA) pour l'abandon de la formule classique de règlement salarial au profit d'un régime d'intéressement, la publicité faite autour des primes accordées aux membres de la direction a suscité une levée de boucliers chez les dirigeants et les membres du syndicat. Les protestations ont continué au cours des années qui ont suivi car les travailleurs ne touchaient que de modestes

primes dans le cadre du régime d'intéressement de GM alors que les dirigeants continuaient de recevoir de généreuses gratifications. Les pressions exercées par les ouvriers ont amené l'entreprise à modifier son régime de bonis à l'intention de la haute direction et à mettre davantage l'accent sur les objectifs à long terme plutôt que sur les bénéfices à court terme. En 1988, les négociations entre Chrysler et les TUA ont porté directement sur cette question. Les parties ont négocié des dispositions contractuelles aux termes desquelles la formule de rémunération du personnel de direction est liée au régime d'intéressement des ouvriers. Les dirigeants ne recevront pas de boni les années où la performance de l'entreprise ne permet pas de verser de primes d'intéressement aux ouvriers.

Les employeurs nord-américains ont été longtemps critiqués pour les écarts de traitement importants qui existent entre les membres de la haute direction, d'une part, et les gestionnaires de niveau intermédiaire et le personnel rémunéré sur une base horaire, d'autre part. Ces écarts sont beaucoup plus grands que ceux que l'on peut observer au Japon ou dans la plupart des pays européens. On notera en outre que, depuis 10 ans, le fossé s'est creusé et cela, tant aux États-Unis qu'au Canada. Ainsi, aux États-Unis, la rémunération versée aux chefs de la direction s'est accrue à un taux annuel d'environ 10 % depuis 1981, comparativement à des taux de 5,9 % pour les gestionnaires des échelons inférieurs et de 4,4 % pour les ouvriers [Hay Associates, 1988; U.S. Bureau of Labor Statistics, 1988*a*]. On a observé la même tendance au Canada, mais les écarts sont moins importants. De 1975 à 1987, le taux annuel d'augmentation a été respectivement de 14,3 % pour les cadres supérieurs, de 9,9 % pour les gestionnaires des échelons inférieurs et de 7,8 % pour les ouvriers de la production [Kumar et collab., 1986]. Ces différences de rémunération, qui vont en s'accentuant, ne peuvent donc que rendre plus difficile l'adhésion des ouvriers et des dirigeants syndicaux à des régimes de rémunération conditionnelle.

Toutes ces données nous incitent à penser que, même si les *pressions* jouant en faveur d'une modération salariale vont probablement persister au Canada et aux États-Unis et se feront particulièrement sentir dans les industries exposées à la concurrence internationale, des considérations ayant trait à l'équité et aux revenus réels se manifestent de plus en plus dans les deux pays. L'adoption à grande échelle de ces nouveaux régimes de rémunération conditionnelle et des mécanismes institutionnels sur lesquels ils reposent dépendra de la volonté des employeurs et des employés de réaliser les réformes qui s'imposent pour permettre l'application de tels plans. Au stade actuel, on ne peut vraiment parler d'enthousiasme ni du côté des dirigeants d'entreprise ni du côté des leaders syndicaux.

Personne ne s'attend à ce que la modération des exigences salariales ou l'adoption de régimes de rémunération conditionnelle suffisent elles seules à régler le problème de la concurrence internationale. On ne pourra combler l'écart des salaires manufacturiers entre, d'une part, le Canada et les États-Unis et, d'autre part, les pays nouvellement industrialisés comme le Mexique (10 %), la Corée du Sud (13 %) et Taiwan (16 %) uniquement par un ralentissement de la progression des salaires ou un réaménagement de la structure de rémunération. Il faudra procéder à des rajustements structurels et stratégiques plus fondamentaux, dont la plupart vont remettre en question des modalités institutionnelles et des pratiques établies en matière de relations de travail. Nous examinerons maintenant ce qui ressort de l'expérience accumulée jusqu'ici dans ce domaine.

La restructuration stratégique

La réaction stratégique la plus souvent mentionnée face à un désavantage comparatif sur le plan des coûts de main-d'œuvre est la recherche d'une différenciation des produits ou d'une segmentation des marchés qui permet d'offrir des biens ou des services à un prix plus élevé, c'est-à-dire un prix qui comporte une prime. Ce genre de stratégie requiert une grande souplesse d'adaptation dans tous les aspects touchant au comportement organisationnel, ce qui comprend les pratiques en matière de relations de travail et de gestion des ressources humaines [Piore et Sabel, 1984]. Les entreprises qui privilégient ces stratégies adoptent généralement des modes d'organisation du travail souples et favorisent la collaboration entre les travailleurs, le personnel technique et les cadres au sein de l'organisation ainsi qu'entre les diverses organisations qui forment la chaîne de valeur ajoutée; elles cherchent également à constituer un effectif de haute qualité pouvant exploiter efficacement les technologies de pointe. Nous discuterons plus amplement du rôle de ces aspects des relations de travail dans la prochaine section consacrée à l'influence des nouvelles technologies. Nous les mentionnons ici parce que leur importance est renforcée par les pressions qu'exerce la concurrence internationale sur les organisations au Canada et aux États-Unis pour les amener à développer un avantage comparatif à l'égard d'éléments autres que le nivellement ou la réduction des coûts de main-d'œuvre.

Dans la réalité, on a rarement le choix entre une concurrence fondée sur la souplesse, la segmentation des marchés et la qualité et une concurrence reposant uniquement sur une production massive de biens standardisés à faible coût. La restructuration stratégique consiste habituellement en un *double* effort portant à la fois sur une réduction des coûts de main-d'œuvre par un élagage des effectifs et sur une

réforme des politiques de ressources humaines et des relations de travail en vue d'une amélioration de la qualité, de la souplesse et de l'adaptabilité au sein de l'entreprise. La société Ford offre un bon exemple de restructuration stratégique et de transformation selon les axes que nous venons de mentionner.

Au début des années 80, Ford traversait une crise économique profonde qui compromettait sa survie comme constructeur d'automobiles d'envergure internationale. En réaction, l'entreprise a :

- abaissé d'environ 42 % le niveau d'emploi par rapport au sommet atteint pendant les années 70;

- négocié avec les TUA un contrat de travail comportant un nouveau régime d'intéressement, de meilleures clauses de sécurité d'emploi (création d'une banque d'emplois) et des garanties de revenu pour les travailleurs ayant suffisamment d'ancienneté qui étaient licenciés définitivement en raison de l'évolution technologique, de la fermeture de certaines usines ou d'autres mesures de restructuration de l'entreprise;

- confirmé et étendu l'engagement qu'elle avait pris de travailler de concert avec les TUA à la promotion de la participation des employés, d'un contrôle statistique des procédés et d'un effort d'amélioration de la qualité;

- établi des tribunes de « croissance » où la direction pouvait communiquer avec les représentants des travailleurs et les dirigeants syndicaux au niveau des usines et de l'entreprise tout entière; et

- considérablement étendu ses programmes de formation.

De plus, Ford a modifié sa structure organisationnelle au niveau de la gestion et des techniques pour faciliter la formation d'équipes multifonctionnelles et ainsi accélérer l'introduction des nouveaux produits clés (comme les modèles Taurus et Sable) sur lesquels devait reposer la relance de l'entreprise. Les rapports avec les fournisseurs ont été modifiés, notamment en réduisant le nombre, en passant des contrats à plus long terme et en travaillant très étroitement avec ceux-ci en vue de réduire les coûts et améliorer la qualité et la prestation des services [Locke et collab., 1988]. Ainsi, une restructuration fondamentale passe aussi bien par des réductions et des rajustements importants au niveau de l'emploi que par des innovations en matière de relations de travail et de gestion des ressources humaines. La question que fait surgir cet exemple et d'autres pour les chercheurs et les décideurs publics est la suivante : combien d'entreprises et de syndicats sont désireux et capables d'intégrer et de gérer de cette façon leurs politiques de restructuration et de relations de travail ?

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis

La question la plus immédiate que l'on puisse se poser en rapport avec le phénomène de l'internationalisation est celle des répercussions possibles de l'accord de libre-échange canado-américain. Les prévisions macro-économiques des retombées de l'accord sur l'économie canadienne vont d'une incidence légèrement positive [Wigle, 1988] à une incidence quelque peu positive [Cox et Harris, 1986]. Cependant, ces prévisions ne nous permettent pas de voir quels pourraient être les effets de l'entente sur les relations de travail dans des entreprises ou des industries en particulier. De plus, comme les modèles macro-économiques sont fondés sur l'hypothèse d'une adaptation parfaite de la main-d'œuvre et du capital, ils ne tiennent pas compte des questions dont se soucient le plus les dirigeants patronaux et syndicaux, c'est-à-dire celles qui ont trait au coût de l'adaptation pour les travailleurs et les employeurs canadiens.

Les dirigeants syndicaux canadiens s'opposent vivement au libre-échange avec les États-Unis en grande partie parce qu'ils craignent que la libéralisation du commerce n'intensifie la concurrence au niveau des coûts et, par voie de conséquences, n'amène les patrons à adopter une attitude moins conciliante dans le domaine des relations de travail. Ce phénomène pourrait se produire soit en raison d'une évolution des mentalités et des pratiques chez les gestionnaires canadiens, soit en raison d'une plus grande influence ou d'un plus fort taux d'entrée des entreprises américaines au Canada. Dans les deux cas, on redoute que l'expérience de la déréglementation et de la concurrence venant des entreprises non syndiquées, qui sont à l'origine des fortes pressions qui se sont exercées sur les syndicats et le processus de la négociation collective aux États-Unis, ne soit importée au Canada.

Ces inquiétudes ne sont sans doute pas sans fondement. Toutefois, elles reposent sur la prémisse que la rivalité entre les entreprises canadiennes et américaines prendra surtout la forme d'une concurrence interindustrielle sur la base des prix relatifs des facteurs (coûts de main-d'œuvre). Pourtant, certains spécialistes ont fait valoir que, comme les économies canadienne et américaine ont atteint le même stade de développement, les augmentations les plus importantes au chapitre des échanges pourraient survenir au niveau intra-industriel. Dans ce type de commerce, les menaces concurrentielles viennent moins des avantages sur le plan du coût

des facteurs que de la capacité des concurrents de s'adapter rapidement aux besoins spécifiques de différents segments du marché ou de mettre au point et d'utiliser efficacement des technologies de pointe. Ainsi, l'accord de libre-échange pourrait avoir notamment pour effet d'accroître encore plus l'importance des aspects des relations de travail qui influent sur ce type de rajustements stratégiques. Si tel est le cas, l'entente commerciale accentuera les pressions sur les employeurs et les employés au Canada en faveur des modes de restructuration stratégique (dont nous avons déjà parlé) et des éléments d'innovation organisationnelle (que nous évoquerons plus loin) qui s'avèrent essentiels pour les entreprises à la recherche des avantages concurrentiels découlant des technologies de pointe.

Les nouvelles technologies

L'adaptation technologique est une caractéristique permanente des régimes de relations de travail au Canada et aux États-Unis. Les conventions collectives négociées dans les deux pays contiennent un large éventail de clauses de sécurité d'emploi et de revenu destinées à protéger les travailleurs contre les *effets* du progrès technologique. On peut donc légitimement se demander s'il y a quelque chose de nouveau ou de particulier dans la présente vague d'innovations qui appelle de nouvelles réponses ou d'importantes réformes institutionnelles. Ou doit-on simplement en conclure que la *cadence* du changement technologique s'est accrue par suite des progrès de la micro-électronique ?

Évidemment, personne ne nie l'importance de continuer à renforcer les dispositions visant à aider les entreprises et les travailleurs à absorber les effets de l'évolution des technologies. Ces dispositions seront sans doute encore plus importantes à l'avenir dans la négociation collective ou la planification des ressources humaines. Et pourtant, il existe de nombreuses preuves théoriques et empiriques indiquant qu'il nous faudra modifier en profondeur les pratiques d'organisation et de relations de travail pour être en mesure d'exploiter la technologie de manière stratégique. Le principe de base de cette théorie est qu'on ne pourra réaliser le plein potentiel des nouvelles techniques qu'en adoptant de nouvelles formes d'organisation permettant une intégration efficace des stratégies et des pratiques relatives à la technologie et aux ressources humaines. Malheureusement, comme le montrent les résultats présentés plus loin dans le document, les entreprises américaines n'ont pas encore réussi à appliquer ce principe de façon satisfaisante. La situation de l'industrie automobile en constitue une bonne illustration.

Un certain nombre d'études ont fait voir que les usines de fabrication d'automobiles qui obtiennent les meilleurs rendements ne sont pas celles qui emploient les techniques les plus avancées. Ainsi, dans une première étude, Krafcik [1988] a montré que la coentreprise Toyota-GM portant le nom de NUMMI (New United Motors Manufacturing Inc.) a atteint des niveaux de productivité et de qualité plus élevés que les usines où on trouvait un cadre traditionnel de relations de travail et une faible technologie ou celles qui combinaient un cadre de relations de travail traditionnel et une technologie plus perfectionnée. Pourtant, NUMMI employait beaucoup moins de nouvelles techniques informatiques et de robotique que les usines les plus avancées aux États-Unis. Des recherches ultérieures fondées sur un échantillon plus large d'usines américaines, japonaises et européennes ont permis de vérifier cette première conclusion en montrant que l'existence d'établissements réunissant des éléments d'innovation en ressources humaines et en procédés de fabrication comme les équipes de travail (forme d'organisation), les méthodes de contrôle statistique de la qualité et la décentralisation du contrôle de la qualité au niveau des ouvriers de la production expliquait davantage les écarts de productivité et de qualité que le niveau d'utilisation de la robotique dans l'usine [Krafcik, 1988]. En faisant appel à d'autres méthodes d'analyse, Loveman [1988] et Roach [1987] sont parvenus à la conclusion que les investissements dans les techniques informatiques donnaient des rendements économiques très médiocres par rapport à ceux que procuraient d'autres formes d'immobilisations. Ainsi, ces études fournissent une assise empirique à l'hypothèse voulant que les investissements technologiques soient peu susceptibles, par eux-mêmes, de procurer les atouts économiques nécessaires à l'obtention d'un avantage stratégique.

Une meilleure compréhension théorique de ces résultats commence à se dégager d'un certain nombre de comparaisons des données qualitatives qui ressortent des études de cas portant sur des usines de montage d'automobiles sous contrôle américain et japonais au Canada et aux États-Unis. Shimada et MacDuffie [1987] se servent, par exemple, de la notion de « produit humain » pour parler de l'interdépendance des systèmes de ressources techniques et humaines observée dans les méthodes de fabrication japonaises. Ils font valoir que des procédés de fabrication comme les lots de production restreints, les systèmes d'approvisionnement ponctuel et les formules de délégation des responsabilités en matière de contrôle de la qualité aux ouvriers de la production dépendent tous d'un fort niveau de compétence, de formation, de motivation et de participation de la main-d'œuvre. Un aspect primordial de la conception de ces procédés est que l'on définit la technologie de manière à tenir compte de ces caractéristiques des ressources humaines. Ces auteurs parlent de systèmes de production « fragiles », car ils sont fonction du maintien d'un degré

élevé de rendement du système de gestion des ressources humaines. En revanche, les politiques manufacturières en Amérique du Nord ont eu tendance à réduire la variabilité au minimum par le contrôle mécanique et l'existence de tampons (employés supplémentaires permettant de compenser l'absentéisme, stocks de réserve protégeant l'entreprise contre les ruptures de livraison, systèmes complexes d'inspection et de contrôle de la qualité et présence d'un personnel spécialisé de détection des défauts après la production ou à l'arrivée des fournitures provenant de l'extérieur).

Pour une intégration fructueuse des stratégies relatives aux procédés de fabrication et aux ressources humaines, il faut généralement une démarche modérée et progressive en ce qui a trait aux investissements en technologies nouvelles, de manière à garantir que les effectifs seront prêts à accepter et à absorber les innovations. C'est le point qui ressort d'une entrevue réalisée avec le directeur d'une nouvelle usine de montage d'automobiles japonaises au Canada. Ce gestionnaire précisait que son usine était de 20 à 30 % en deçà de la « fine pointe » de l'automatisation. Il avait pour stratégie de commencer par une combinaison optimale « homme-machine » et de perfectionner les procédés de fabrication au fur et à mesure que l'on décelait des possibilités d'amélioration du rendement. Dans le cadre de cette stratégie, on demandait à tout nouvel employé de travailler pendant un certain temps à la chaîne de montage avant de prendre son poste permanent. On s'assurait ainsi que tous dans l'organisation comprenaient comment étaient fabriquées les voitures. On jugeait que cela était particulièrement important dans le cas des ingénieurs qui auraient à travailler à la conception et à l'application des technologies futures et aux améliorations connexes devant être apportées aux procédés.

Une démarche intégrée au niveau de la technologie et de la politique de ressources humaines fait aussi voir l'intérêt d'une participation importante des représentants des travailleurs (utilisateurs) aux premiers stades du processus du choix des technologies. Thomas [1988] a montré que, sans cette participation aux premières étapes, il était probable qu'on ne tienne pas compte des impératifs sociotechniques liés aux technologies.

Les notions qui se trouvent à la base du modèle de Shimada et MacDuffie ne sont pas entièrement nouvelles. Elles s'appuient dans une certaine mesure sur des hypothèses semblables à celles que l'on trouve dans les modèles de conception sociotechnique [Conseil économique du Canada, 1987*b*]. Elles vont cependant au-delà, car ces modèles ont tendance à faire intervenir une stratégie unique d'organisation du travail, celle de la création de groupes de travail semi-autonomes. Une analyse détaillée des systèmes japonais et américains de travail par équipes révèle qu'une variabilité considérable subsiste dans la conception des modes d'organisation des tâches. En fait, on met davantage l'accent sur l'interdépendance et la coordination des flux de travail entre groupes que sur l'autonomie des personnes ou des groupes.

Malgré que l'on soit davantage sensibilisés à ces notions et qu'il existe divers exemples fort éloquents des avantages liés à ces nouvelles formules au Canada et aux États-Unis, il semble que ces principes ne se soient pas répandus rapidement jusqu'ici. Les données d'enquêtes effectuées par le Conference Board auprès d'entreprises américaines montrent qu'entre 20 et 30 % des nouvelles usines dont les effectifs ne sont pas syndiqués opèrent selon des formules comme celle des groupes de travail semi-autonomes [Kochan et collab., 1986*a*]. Dans une étude réalisée récemment au Canada, on a constaté que seulement 23 % des entreprises de l'échantillon avaient des équipes mixtes employeur-employés qui participaient à l'introduction de nouvelles technologies [Conseil économique du Canada, 1987*b*]. Même dans l'industrie automobile américaine où les grandes entreprises sont généralement persuadées que ces principes sont essentiels à la réalisation des objectifs de productivité et de qualité, la diffusion se fait graduellement. La plupart des usines érigées ou modernisées ces dernières années par GM, Ford, Chrysler ou les constructeurs japonais appliquent ces principes, mais la majorité des usines existantes conservent le système traditionnel.

Les données présentées ci-dessus touchent avant tout à l'incidence des nouvelles technologies sur l'organisation du travail au niveau des ouvriers de la production. On possède toutefois des indications de plus en plus probantes à l'effet que des problèmes semblables de surspécialisation dans l'organisation du travail chez les ingénieurs et les agents techniques contribuent à ralentir le rythme d'introduction de nouvelles technologies de produits et de procédés. Clark et collab. [1987] ont constaté qu'il faut en moyenne plus de temps (dans une proportion de 40 %) et d'heures-personnes en ingénierie (dans une proportion de 50 %) pour concevoir un nouveau modèle chez les constructeurs américains que chez les constructeurs japonais. Mansfield [1987] parvient aux mêmes conclusions avec des données venant d'un échantillon d'industries plus important. Ses chiffres font voir qu'en dépit d'une grande variabilité entre les industries, il faut en moyenne 12 % de plus de temps aux entreprises américaines qu'à leurs concurrentes japonaises pour introduire de nouveaux produits. Sur la base d'une étude comparative des procédés techniques employés dans les entreprises informatiques japonaises et américaines, Westney [1986] conclut que l'avantage relatif des Japonais

pourrait résider en partie dans des différences au niveau de l'organisation des marchés du travail intérieurs. Ainsi, au contraire de leurs homologues américains, les ingénieurs japonais ont l'occasion de faire l'apprentissage des activités de conception et de fabrication très tôt dans leur carrière et peuvent généralement s'attendre à passer des services de conception aux services de fabrication dans le cheminement normal de leur carrière. Cela permet aux ingénieurs de deux secteurs fonctionnels de mieux voir et comprendre les intérêts et les points de vue de leurs collègues et facilite la solution des problèmes au sein de groupes multifonctionnels.

D'autres études des activités liées à la mise au point de nouveaux produits ont montré que la solution de problèmes et le rendement collectif sont des éléments déterminants de la performance des équipes de conception de produits et de procédés [Ancona et Caldwell, 1988; Tyre, 1988; Henderson, 1988]. Dans son étude, Henderson s'est penché sur les effets de différents modes d'interaction et de participation des utilisateurs et des concepteurs aux divers stages de la réalisation de projets de systèmes informatiques. Il a observé que les équipes les plus performantes étaient celles où les utilisateurs et les spécialistes des systèmes d'information pouvaient s'influencer librement les uns les autres aux étapes de la définition des problèmes et de la conception et de l'application des solutions. Cette constatation confirme qu'une solution interfonctionnelle efficace des problèmes est aussi importante pour les systèmes de gestion des ressources humaines qui visent le personnel technique et les cols blancs que pour ceux qui s'appliquent aux ouvriers.

Ces exemples montrent l'importance croissante qu'il y a de tirer parti de l'expérience des autres pays et de découvrir les bonnes méthodes de transposition des pratiques d'un contexte culturel et institutionnel à un autre. En fait, le succès des usines automobiles « transplantées » (établissements exploités par des entreprises japonaises aux États-Unis ou au Canada) a démontré que l'expérience peut être transmise. Il s'agit cependant plus que d'un simple calque des institutions ou des principes structurels. Ainsi, les dirigeants de l'industrie automobile s'accordent largement à dire que les modes d'organisation du travail par équipes comme ceux que l'on retrouve dans les usines de fabrication japonaises sont plus efficients que les modèles classiques à tâches compartimentées et à contrôle hiérarchisé qui caractérisent les établissements nord-américains traditionnels. Une étude réalisée récemment a cependant indiqué une large variabilité de rendement parmi les établissements d'une grande entreprise américaine où le travail était organisé par équipes [Katz et collab., 1987]. Une analyse plus poussée de ces données permet de voir que les usines qui connaissent le plus de succès au sein de l'entreprise sont encore une fois celles qui ont adopté une stratégie de perfectionnement technologique modérée privilégiant la participation des travailleurs et la mise en place de mécanismes mixtes (employeur-employés) de supervision des activités. Les deux établissements qui présentaient ces caractéristiques comptaient parmi les usines où la productivité et la qualité étaient les plus élevées. Les usines au sein de cette entreprise qui disposaient d'une technologie avancée étaient parmi les plus faibles au chapitre de la productivité et de la qualité. Cela montre encore une fois que l'on doit mettre l'accent sur l'interaction entre les stratégies d'ordre technologique et les mécanismes de direction et de solutions de problèmes qui interviennent au niveau de l'usine. Les exemples qui précèdent font ressortir la nécessité de procéder à des recherches plus poussées sur les facteurs déterminant le succès de l'acquisition et de l'apprentissage d'éléments d'innovation organisationnelle et de pratiques en matière de ressources humaines provenant de contextes socioculturels différents.

L'évolution de la main-d'œuvre

Une entreprise ou une économie pourra jouir d'un avantage comparatif par l'exploitation efficace de ses ressources humaines uniquement si sa main-d'œuvre est hautement instruite, compétente et capable de s'adapter. Sans ces qualités, les rajustements institutionnels et organisationnels que nous avons évoqués dans le secteur des relations de travail demeureront sans doute infructueux.

Bien que les entreprises canadiennes et américaines aient depuis toujours pu compter sur cette source d'avantages comparatifs, il n'en sera pas nécessairement de même à l'avenir. En fait, on s'inquiète suffisamment de la qualité de l'enseignement et de la formation aux États-Unis pour que ce problème figure parmi les questions de ressources humaines les plus largement débattues à l'heure actuelle. Les signaux d'alarme que donne le système d'enseignement américain sont assez nets : 1) taux de défection scolaire de 25 %; 2) fléchissement correspondant des inscriptions collégiales dans les sciences et en génie; et 3) résultats médiocres des étudiants américains par rapport à leurs homologues asiatiques et européens en mathématiques et en sciences. Des préoccupations tout aussi vives mais au sujet desquelles nous avons peut-être moins de données ont été exprimées au sujet de l'insuffisance de l'effort de formation à l'intention des personnes qui se trouvent déjà sur le marché du travail, et surtout des ouvriers qui sont les plus exposés à perdre leur emploi à cause de l'évolution de la technologie. Ces inquiétudes découlent aussi bien des faibles probabilités de réemploi chez les travailleurs déplacés qui sont peu instruits ou dont la formation professionnelle est déficiente

[Kruse, 1988] que de l'opinion générale suivant laquelle les entreprises américaines ont tendance à ne pas investir suffisamment dans la formation [Osterman, 1988]. On pense que ce sous-investissement est en partie attribuable au cadre étroit des classifications professionnelles et aux préceptes rigides qui régissent les marchés du travail aux États-Unis.

Les mêmes craintes se sont manifestées chez les responsables des politiques au Canada, mais les données dont nous disposons paraissent indiquer que les établissements d'enseignement et les marchés du travail canadiens ont été plus efficaces que leurs pendants américains au cours des dernières décennies. Ces données ne font pas voir, par exemple, un fléchissement de la qualité de l'éducation au Canada, ni de la proportion des étudiants allant vers les sciences et le génie [J. B. Davies, 1986]. De plus, les politiques d'adaptation de la main-d'œuvre ou les forces du marché semblent donner de meilleurs résultats au Canada qu'aux États-Unis si on en juge par la proportion du chômage global qui serait attribuable à des facteurs structurels plutôt que cycliques [Riddell, 1986*a*]. Ainsi, on serait porté à penser que la population active canadienne est mieux en mesure de s'adapter aux changements techniques et organisationnels qui détermineront la performance future de notre économie et les perspectives individuelles au chapitre de la sécurité d'emploi et du potentiel de revenu.

L'inquiétude et l'incertitude demeurent cependant considérables en ce qui a trait à la qualité de l'effort de formation professionnelle dans le secteur privé. On n'en sait pas davantage au Canada qu'aux États-Unis sur la quantité, la qualité et les possibilités de généralisation de la formation qui se donne dans le secteur privé. On s'accorde cependant à dire que la formation dispensée dans ce secteur jouera un rôle de plus en plus important à l'avenir. Certains font valoir que les politiques du gouvernement ont privilégié l'enseignement primaire et collégial au détriment de la formation permanente des gens qui font déjà partie de la population active [Riddell, 1986*a*]. Et, pourtant, comme aux États-Unis, on s'entend peu sur la *façon* dont le gouvernement pourrait stimuler le plus efficacement possible les investissements dans la formation de la part des travailleurs eux-mêmes, des entreprises et des syndicats. Il s'agit clairement d'une question à laquelle les chercheurs et les responsables des politiques, tant au Canada qu'aux États-Unis, sont appelés à prêter une attention considérable dans l'avenir.

Le fait le plus important des deux dernières décennies dans le domaine du travail non seulement au Canada et aux États-Unis mais dans l'ensemble des pays industrialisés a été l'augmentation considérable de la participation des femmes à la population active. Le taux d'activité des femmes est passé de 36 % en 1960 à 56 % en 1988 aux États-Unis. Les chiffres sont à peu près semblables au Canada : de 28 % en 1960 à 54 % en 1986. Si on ajoute à la progression du rôle des femmes l'importance croissante des minorités et des immigrants, on peut voir que la population active de demain sera plus diversifiée sur le plan démographique. Selon des prévisions faites aux États-Unis, près de 90 % des nouveaux arrivants sur le marché du travail seront des femmes, des membres de minorités ou des immigrants entre 1987 et l'an 2000 [Johnston et Packer, 1987]. Cette diversité mettra à l'épreuve les pratiques établies en matière de relations de travail et de gestion des ressources humaines, car depuis longtemps ces groupes éprouvent de la difficulté à obtenir les bons emplois pour lesquels la demande ira en s'accroissant.

L'inquiétude au sujet des effets de l'immigration est particulièrement grande au Canada, où plus de 20 % de la population active est née à l'étranger. Bien qu'une bonne partie de ces immigrants viennent des États-Unis, des données récentes indiquent que les revenus des immigrants sont de beaucoup inférieurs à ceux des Canadiens de naissance se trouvant dans une situation comparable. L'écart aurait tendance à s'élargir et on continue de s'interroger (tout comme aux États-Unis) sur les causes de cette tendance. Le phénomène s'expliquerait en partie par la qualité moins grande de la dernière vague d'immigration et en partie par les barrières linguistiques et les autres difficultés d'apprentissage qui empêchent les immigrants d'acquérir les compétences requises pour accéder à des emplois mieux rémunérés [Hiscott, 1987; Borjas, 1985]. Ces données font écho à celles qui nous viennent des États-Unis sur les écarts entre les femmes et les jeunes appartenant à des minorités, d'une part, et les hommes de race blanche, d'autre part, en ce qui concerne la formation professionnelle reçue en milieu de travail et le « rendement » que les intéressés tirent de cette formation [Lynch, 1988]. Voilà un important défi aussi bien pour les décideurs publics que pour les praticiens si l'on considère que la formation et l'apprentissage permanents sont de plus en plus indispensables au maintien d'un haut niveau de revenu à long terme, et si l'on regarde les prévisions quant à la composition démographique du contingent des nouveaux arrivants sur le marché du travail.

Les réactions du côté patronal et du côté syndical

Le débat sur l'avenir de la représentation des travailleurs est intense aux États-Unis pour des raisons assez évidentes. Depuis 1960, la représentation syndicale est tombée d'un peu moins du tiers de la population active non agricole à moins de 17 %. Moins de 15 % des effectifs du secteur privé sont syndiqués. Mais même ces chiffres traduisent mal la

gravité de la crise que connaît le mouvement ouvrier aux États-Unis. Les syndiqués demeurent concentrés dans les industries les plus anciennes où la croissance est la plus lente, dans les entreprises et les établissements les plus vieux au sein de ces industries et dans les professions qui devraient continuer à perdre du terrain en raison de l'évolution technologique. Qui plus est, les efforts traditionnels de syndicalisation n'ont pas réussi à mobiliser un grand nombre de nouveaux membres dans les secteurs et les groupes professionnels en expansion, qu'il s'agisse des femmes, des cols blancs ou des employés du secteur des services.

Beaucoup diront d'emblée que le cas des États-Unis est exceptionnel et que la situation passée et actuelle du mouvement ouvrier est très différente au Canada. La syndicalisation a progressé au Canada au cours des 30 ans où le cheminement du mouvement ouvrier a connu une baisse aux États-Unis. *Dans l'ensemble*, les effectifs syndicaux semblent être demeurés relativement stables même durant la période tumultueuse des années 80. Ainsi, les relevés de Statistique Canada pour 1984 nous indiquent que 37 % de la population active rémunérée est syndiquée et que 42 % est régie par une convention collective. Ces chiffres globaux dissimulent cependant certaines tendances qui vont dans le même sens que celles observées aux États-Unis, bien que n'ayant pas la même ampleur. Ainsi, le gros de la syndicalisation au cours des dernières années est survenu dans le secteur public tandis que le secteur privé accusait un recul, passant de 33 % en 1961 à 28 % en 1984 [Betcherman, 1988].

Mais les effectifs et les tendances de la syndicalisation ne sont qu'un aspect du défi que doivent relever les syndicats aujourd'hui. Les organisations ouvrières de tous les pays industriels avancés se livrent à des débats internes et à des auto-analyses sur la façon de représenter les travailleurs dans une ère marquée par les changements que nous avons évoqués précédemment dans cet exposé [Kane et Marsden, 1988; Edwards et collab., 1986; Roberts, 1985]. La mondialisation, les nouvelles technologies et l'évolution de la composition industrielle et démographique, sans oublier les nouvelles stratégies mises au point par les entreprises, vont directement à l'encontre d'un grand nombre de préceptes traditionnels du syndicalisme et de la négociation collective. Le défi qui se présente au mouvement ouvrier au Canada et dans d'autres pays touche non seulement l'effort de syndicalisation, mais aussi les adaptations nécessaires à une représentation efficace des intérêts des syndiqués. Il est donc important que nous tentions de voir ce que révèlent à ce jour les réactions des syndicats à ces défis d'ordre « environnemental », politique et patronal.

On a critiqué les dirigeants syndicaux canadiens et américains pour la lenteur avec laquelle ils ont réagi aux pressions qui se sont manifestées en vue d'un changement ou ont adopté des pratiques innovatrices. En fait, c'est du côté des patrons que sont venues la plupart des innovations qui ont transformé le cadre des relations de travail au cours des dernières années. Au moins trois facteurs expliquent l'hésitation des dirigeants syndicaux nord-américains à innover en matière de représentation et de participation.

Il y a d'abord cette forte tradition juridique, bien ancrée dans l'histoire, des droits patronaux se trouvant au cœur même de nos régimes de négociation collective : les patrons prennent les initiatives et les syndicats réagissent par une négociation portant sur les effets des décisions de la direction et par les mécanismes de règlement des griefs et d'arbitrage. Cette doctrine et cette tradition juridiques de séparation des droits de la direction et des interventions syndicales ont empêché les syndicats de prendre une part active aux décisions stratégiques prises du côté patronal. En deuxième lieu, au niveau des usines, le syndicalisme nord-américain s'est conformé à un modèle de « contrôle des emplois » consistant à délimiter le plus nettement possible les emplois, à détailler les droits des travailleurs en fonction de ces emplois, des domaines de compétence des divers syndicats et, dans certaines industries, des lignes de démarcation des professions ou des métiers. Cette tradition est un peu l'héritage du taylorisme et, comme nous l'avons signalé plus haut, elle vaut non seulement pour les syndiqués, mais rejoint aussi les fonctions de génie et de gestion. C'est pourquoi les impératifs de souplesse en organisation du travail nous amènent à nous éloigner dans une large mesure de la tradition du contrôle des emplois. En troisième lieu, il existe une méfiance foncière et légitime des dirigeants syndicaux américains à l'égard des patrons, réflexe qui prend racine dans la tradition antisyndicale ancrée depuis longtemps dans la culture de la gestion aux États-Unis. Les employeurs américains ont non seulement une préférence pour la non-syndicalisation, mais depuis toujours ont activement cherché, et ont réussi, à contourner l'« obstacle » du syndicalisme. Cette méfiance s'est trouvée renforcée ces dernières années par le fait que plusieurs des innovations dans le domaine de l'organisation du travail et de la participation des salariés ont été adoptées par des entreprises non syndiquées en vue justement d'éviter la syndicalisation. Même là où ce motif n'a pas joué un rôle dominant dans l'introduction de ces éléments, l'effet a été de réduire l'incitation des travailleurs à se syndiquer. C'est pourquoi les syndicats n'ont pas réussi à s'implanter dans les entreprises novatrices. Il faut, par conséquent, connaître le contexte pour comprendre la réaction actuelle et future des dirigeants syndicaux à tout ce qui est innovation au plan organisationnel. Il semblerait donc utile de faire un examen des changements qui sont survenus dans les réactions des dirigeants syndicaux.

L'évolution des réactions des syndicats américains

L'amorce d'une nouvelle réaction des syndicats américains est apparue au milieu des années 70 avec la progression du mouvement de la qualité de vie au travail et les régimes connexes de participation des salariés dans les milieux de l'enseignement, du secteur public et de la gestion. Au début, la vaste majorité des dirigeants syndicaux américains affichaient un scepticisme certain à l'égard de ces premières tentatives de création de régimes de participation des salariés ou de qualité de vie au travail, y voyant simplement une autre lubie des gestionnaires ou la manifestation d'une volonté de nuire à la solidarité et aux appuis syndicaux. Cette attitude de méfiance était renforcée par le fait que, jusque-là, la plupart des initiatives avaient été lancées par des entreprises dont les effectifs n'étaient pas syndiqués, en partie dans le dessein de prévenir la syndicalisation. Toutefois, un petit nombre de chefs syndicaux y ont donné leur appui [voir, p. ex., Bluestone, 1980] et c'est pourquoi les expériences mixtes patronales-syndicales se sont multipliées au début des années 80. On a procédé à suffisamment d'essais pour que les dirigeants syndicaux soient maintenant en mesure d'évaluer attentivement les risques et les possibilités que comportent les régimes de participation des salariés et les autres formules nouvelles dans les relations de travail. On doit en outre dire que la *portée* et l'incidence de ces éléments d'innovation se sont considérablement accrus. La participation des travailleurs est souvent liée à des efforts d'assouplissement au niveau de l'organisation du travail, de partage de l'information et de consultation aux échelons supérieurs dans les relations patronales-syndicales et, dans certains cas, de participation des travailleurs et des syndicats à la planification des nouvelles installations, technologies ou méthodes de production. En fait, les études les plus récentes indiquent qu'il y a peu de différence entre les usines dont la main-d'œuvre est syndiquée et celles où elle ne l'est pas en ce qui concerne le rythme de diffusion des innovations en matière de relations de travail que représentent la participation des salariés, le partage de l'information et les autres formules du genre [Ichniowski et collab., 1988]. Les discussions demeurent cependant vives au sein du mouvement ouvrier américain sur la meilleure façon de réagir à ces innovations. Certains continuent à voir dans la participation des salariés et dans les méthodes de travail par équipes une sérieuse déviation par rapport aux traditions et aux principes établis du syndicalisme [Parker et Slaughter, 1988], alors que d'autres considèrent qu'elles offrent la possibilité de représenter les intérêts des travailleurs dans le contexte actuel [Ephlin, 1988].

Ceux qui sont les plus disposés à adhérer à ces formules novatrices sont les dirigeants locaux et nationaux des syndicats les plus menacés par la concurrence étrangère ou des syndicats qui, en raison de la force et de l'assurance qu'ils ont acquises, ont pu devenir en quelque sorte les partenaires des dirigeants de l'entreprise dans l'introduction et la mise en œuvre de réformes organisationnelles. On trouve la même diversité de points de vue chez les dirigeants syndicaux au niveau local.

Malgré cette diversité, les chefs syndicaux s'entendent généralement sur les quelques principes qui doivent être respectés pour que les innovations reçoivent leur appui et puissent se répandre. D'abord, les syndicats doivent être considérés par la direction de l'entreprise comme des associés de plein droit dans la conception et la direction de ces initiatives. En second lieu, le patronat américain doit mieux accepter le droit des travailleurs de se syndiquer et la légitimité du syndicalisme dans la société et au sein de leur organisation. Les chefs syndicaux font valoir que les dirigeants d'entreprise ne peuvent espérer tout avoir, c'est-à-dire s'assurer la collaboration des syndicats en milieu de travail tout en adoptant des stratégies destinées à empêcher la syndicalisation des nouveaux établissements ou des nouveaux employés. En troisième lieu, ces mêmes dirigeants syndicaux sont persuadés que seule une réforme des politiques ouvrières à l'échelon national permettra de rétablir une situation équitable en ce qui concerne la formation de nouveaux syndicats. Ils estiment donc de plus en plus que l'innovation au niveau organisationnel peut contribuer jusqu'à un certain point à la promotion des intérêts des travailleurs, des employeurs et de l'économie en général, mais ils préféreraient que cette évolution se fasse par le biais d'une réforme plus générale de la loi, de la philosophie et de la politique des relations de travail. L'importance que prendront ces formules novatrices dans l'avenir dépend donc dans une large mesure de l'attitude et des mesures que prendront en ce domaine les dirigeants politiques du pays.

Vues des dirigeants syndicaux canadiens

Ces deux dernières décennies, le mouvement ouvrier canadien s'est progressivement éloigné de l'AFL-CIO en matière de stratégie politique et, dans plusieurs syndicats canadiens, on a choisi de ne plus reproduire ses structures [Adams, 1988*a*]. Les liens étroits entre le Congrès du travail du Canada et le Nouveau Parti démocratique sont un exemple du non-alignement sur la politique de l'AFL-CIO qui préconise des liens moins étroits avec le Parti démocrate aux États-Unis. Les différences se manifestent également par les vues fort distinctes que peuvent avoir les chefs syndicaux canadiens sur l'innovation en milieu de travail.

Une étude récente fondée sur une série d'entrevues [Kumar, 1988] révèle que les dirigeants syndicaux au

Canada doutent fortement de la valeur de plusieurs des formules organisationnelles novatrices visant les pratiques de travail, la participation des salariés, la représentation au niveau de la prise de décisions stratégiques et même les consultations tripartites entre les travailleurs, les employeurs et les gouvernements. Kumar [p. 8 et 9] résume ainsi les opinions exprimées par les 17 principaux dirigeants syndicaux qu'il a interrogés :

> Les dirigeants syndicaux sont convaincus que les essais faits par les patrons en matière de participation des salariés et d'assouplissement de l'organisation du travail sont tout simplement la manifestation d'un désir de se débarrasser des syndicats. Ils sont d'avis que les dirigeants d'entreprise ont bien plus à l'esprit les augmentations de productivité que la collaboration que peuvent apporter les travailleurs. Les chefs syndicaux croient fermement à la nature litigieuse des relations de travail, évoquant les rôles foncièrement différents des employés et des cadres de direction en milieu de travail. À leurs yeux, les initiatives en vue de la participation des travailleurs aux décisions de gestion reposent largement sur une préoccupation au sujet des coûts et sont le reflet d'une abdication de responsabilités, les patrons préférant céder au syndicat la tâche de discipliner les travailleurs, ce qui a pour effet de les dresser les uns contre les autres.

Comme leurs homologues américains, les chefs syndicaux canadiens se réservent le droit d'assouplir leur point de vue et leur comportement à l'avenir si le patronat devait lui aussi modifier son attitude.

> Les chefs syndicaux ont beau avoir une conception litigieuse des relations de travail, ils ne rejettent pas toute collaboration avec les employeurs dans les domaines d'intérêt commun. À leurs yeux, cette collaboration n'est possible que dans la mesure où les patrons cherchent à entamer un dialogue authentique et à partager l'information et qu'ils sont prêts à traiter honnêtement avec les syndicats et les travailleurs. La plupart ne pensent pas que les employeurs voient dans les syndicats une institution légitime. Ils signalent que les attitudes patronales à l'égard des travailleurs n'ont pas changé. Le contexte leur indique que la collaboration n'est possible qu'au niveau des politiques stratégiques, sur des questions générales touchant au commerce, à l'adaptation de la main-d'œuvre et à la technologie, dans des situations où la négociation collective est bien établie et où les syndicats représentant l'industrie ont une certaine force. Il est possible de travailler ensemble, estiment-ils, si les dirigeants d'entreprise sont réellement convaincus de la nécessité de ces changements.

Une étude récente portant sur l'innovation en milieu de travail au Canada [Mansell, 1987] a permis de confirmer que la majorité des dirigeants syndicaux canadiens continuent de s'opposer aux innovations en milieu de travail; on mentionne notamment les résolutions contre la qualité de vie au travail adoptées en 1982 et 1983 lors des congrès des fédérations ouvrières de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Mais malgré le combat rhétorique que livrent certains grands dirigeants syndicaux, on continue à innover en milieu de travail à divers endroits avec le soutien actif et parfois même enthousiaste des représentants syndicaux au niveau local.

Ainsi, il y a fort à parier que le vigoureux débat politique dont fait l'objet ce mouvement d'innovation se poursuivra au sein des organisations ouvrières canadiennes et américaines. Bien que les syndicats américains au niveau local aient un peu plus d'expérience en matière d'innovations et que davantage de chefs syndicaux au niveau national pensent que des innovations convenablement structurées peuvent constituer une stratégie viable qui mérite d'être promue et parrainée par les instances syndicales, aucun programme cohérent et « visible » de promotion, de soutien et de diffusion de ces changements n'a été mis en place au sein du mouvement ouvrier dans l'un ou l'autre pays.

Le manque d'appui manifeste des chefs syndicaux aux nouvelles formes que prennent les relations patronales-syndicales ne veut pas dire qu'il n'y aura pas un mouvement d'adaptation aux nouvelles technologies et d'assouplissement de l'organisation du travail mené par les intérêts patronaux. En fait, aussi bien des données provenant d'enquêtes que les résultats de deux études de cas récemment réalisées sur des entreprises canadiennes [Adams, 1988*a*; Chaykowski et Slotsve, 1988] indiquent que l'on introduit de nouvelles technologies dans les entreprises syndicalisées, mais sans une contribution importante des instances syndicales. En étudiant les données de l'enquête sur la technologie en milieu de travail, Betcherman [1987] a constaté qu'il n'y avait pas de différence marquée entre les entreprises dont les effectifs étaient syndiqués et celles où il n'y avait pas de syndicat en ce qui concerne le rythme des progrès technologiques et le degré de participation des travailleurs au processus d'introduction des nouvelles technologies. Cette étude a en outre permis de découvrir que les changements technologiques étaient moins susceptibles de mener à l'amélioration des compétences ou à la création de nouveaux emplois dans les entreprises où les travailleurs étaient syndiqués. Ces résultats donnent matière à réflexion, car ils signifient que les syndicats canadiens n'ont ni cherché ni réussi à influencer le processus et l'issue de l'évolution technologique de manière à en faire profiter les syndiqués. Le fait que, selon ces mêmes données, les syndicats n'empêchent ni ne ralentissent l'adoption de nouvelles technologies est une maigre consolation, puisque l'existence de primes salariales attribuables aux syndicats devrait contribuer à accélérer le changement technologique dans les entreprises syndicalisées.

Une étude de cas [Adams, 1988*a*] portant sur les efforts de restructuration dans une grande usine sidérurgique canadienne a montré que l'employeur et le syndicat n'ont pas délaissé leur rôle traditionnel, en négociant ferme au sujet d'une révision des salaires, de nouvelles règles de travail et de dispositions visant l'adaptation de la main-d'œuvre et, après la signature de l'entente, en recourant aux mécanismes d'application de la convention collective pour apporter les changements convenus. Une étude de l'évolution technologique dans une grande entreprise manufacturière a fait ressortir le même phénomène et vient ainsi corroborer les résultats de l'enquête citée précédemment [Chaykowski et Slotsve, 1988]. Dans l'entreprise en question, la direction a appliqué une stratégie dynamique d'investissement dans les technologies nouvelles et, ce faisant, a amorcé un dialogue fructueux avec les représentants du syndicat local en vue de réduire le nombre de catégories professionnelles et de réorganiser le travail en fonction du nouvel outillage.

Dans ces divers cas, on observe encore une fois que les syndicats adoptent la stratégie classique consistant à négocier des éléments qui permettent de neutraliser les effets de l'évolution technologique sur les travailleurs et laissent au patronat le soin de réaménager les emplois et d'élaborer les politiques organisationnelles nécessaires à l'implantation des nouvelles technologies. De leur côté, les dirigeants d'entreprise ont abordé d'une façon tout aussi classique le processus de changement technologique. Aucun effort visible n'a été fait pour adopter une démarche sociotechnique dans les activités de conception des technologies ou des structures professionnelles. Dans ce processus, on a séparé le volet technique du volet relations de travail et ressources humaines, et l'on a abordé ces divers aspects selon l'ordre habituel. S'il est possible d'appliquer à ces deux cas l'expérience des entreprises américaines, on peut conclure que les avantages de l'évolution technologique pour les entreprises en cause, leurs travailleurs et les syndicats n'ont pas été pleinement réalisés. Si les données provenant d'enquêtes et d'études de cas que nous avons présentées brièvement ci-haut rendent fidèlement compte des pratiques actuelles dans les relations patronales-syndicales au Canada, cette conclusion pourrait être de portée encore plus générale.

La gestion des ressources humaines

Une des principales constatations de notre étude des relations de travail aux États-Unis est que l'innovation dans les pratiques de gestion des ressources humaines dans le secteur non syndicalisé pendant les années 70 est venue stimuler dans une large mesure l'innovation en milieu syndicalisé au cours de la décennie suivante [Kochan et collab., 1986*a*]. L'absence de données comparables sur les pratiques de gestion au Canada rend difficile toute conclusion définitive sur la nature des pratiques de gestion des ressources humaines dans les entreprises dont les effectifs ne sont pas syndiqués au Canada. On peut se rendre compte que, comme aux États-Unis, il existe un certain nombre d'entreprises très connues où il n'y a pas de syndicats (Magna Corporation, Michelin, Dofasco et ainsi de suite) qui se sont fait une réputation en matière de formules novatrices et qui ont fort bien réussi à empêcher la syndicalisation des effectifs. On a cependant l'impression que le patronat canadien en milieu aussi bien syndicalisé que non syndicalisé a été moins dynamique que le patronat américain pour tout ce qui touche à l'innovation dans la gestion des ressources humaines [Adams, 1988*b*]. Les résultats de l'enquête sur la technologie en milieu de travail et d'une autre enquête sur les pratiques de gestion en Colombie-Britannique [Thompson et Verma, 1987] renforcent cette impression. Il nous faudra toutefois disposer de plus de données pour que cette « impression » puisse devenir une constatation objective. Une interprétation possible de la situation est que les cadres canadiens, tout comme leurs homologues américains de la fin des années 70, sont pressés par la haute direction de leur entreprise d'accroître la cadence du changement et de l'innovation en gestion des ressources humaines. Si tel est le cas, un accroissement significatif des pressions concurrentielles qui s'exercent sur l'économie canadienne pourrait alimenter ce mouvement et amener les employeurs canadiens à faire preuve d'une plus grande initiative en la matière. Il est possible par ailleurs que les changements qui se produisent dans le domaine de la gestion des ressources humaines au Canada aient un caractère plus progressif et moins visible pour l'observateur extérieur. Le fait que les données disponibles ne nous permettent pas de tirer des conclusions concrètes sur la nature et l'incidence des pratiques de gestion des ressources humaines au Canada indique qu'il s'agit là d'un autre domaine important où l'effort de recherche et d'analyse devra se poursuivre.

Conséquences pour l'avenir des relations de travail au Canada

La comparaison des réactions des intervenants dans le domaine des relations de travail au Canada et aux États-Unis, que nous avons présentée dans ce qui précède, nous permet de tirer les conclusions provisoires que voici.

Premièrement, la plupart des changements observés aux États-Unis dans les pratiques se produisent aussi au Canada. Comme aux États-Unis, cette évolution n'a pas connu une diffusion telle dans l'économie pour que l'on puisse dire

qu'un « nouveau » système est en place. Les données dont nous disposons semblent indiquer que l'évolution des pratiques en matière de relations de travail et de gestion des ressources humaines a été plus lente, plus graduelle et plus restreinte au Canada qu'aux États-Unis. Plus précisément, nous pouvons dire que :

- les taux d'augmentation salariale ont diminué, bien que le changement ne soit pas aussi marqué au Canada qu'aux États-Unis;

- les pratiques de rémunération conditionnelle n'ont pas la faveur des dirigeants syndicaux et les employeurs font peu pour procéder aux changements organisationnels qui permettraient aux travailleurs et aux chefs syndicaux d'adopter et d'appuyer les régimes d'incitation fondés sur des formules de rémunération conditionnelle;

- la progression de la syndicalisation dans le secteur privé a plafonné sans que le mouvement connaisse un déclin aussi marqué qu'aux États-Unis;

- les syndicats ont très peu réussi à syndicaliser les entreprises qui ont adopté des pratiques modernes de gestion des ressources humaines, et il semblerait à cet égard que moins d'entreprises recourent à ces pratiques pour prévenir la syndicalisation au Canada qu'aux États-Unis;

- certains syndicats locaux participent à des expériences de collaboration employeur-employés, de participation des salariés et d'assouplissement de l'organisation du travail, bien que ces éléments d'innovation ne paraissent pas aussi répandus ni ne donnent l'impression d'avoir trouvé au niveau local autant de partisans au Canada qu'aux États-Unis;

- les dirigeants syndicaux nationaux continuent généralement à douter de l'« honnêteté » des intentions du patronat dans l'introduction d'innovations au niveau de la gestion de la main-d'oeuvre et sont peu désireux, par conséquent, d'appuyer ou de parrainer ces éléments d'innovation;

- les syndicats s'opposent à la conclusion d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis parce qu'ils craignent les pertes d'emplois au profit d'entreprises non syndiquées situées aux États-Unis ou l'adoption au Canada d'un style de gestion plus sévère à l'américaine;

- les syndicats canadiens s'en sont tenus à leurs pratiques habituelles en ce qui concerne les projets de restructuration industrielle et de changement technologique en ne cherchant ni à bloquer ni à soutenir activement les décisions patronales relativement à ces activités;

- les immigrants et les autres minorités au Canada éprouvent de la difficulté à avoir accès à la formation et aux emplois nécessaires à l'amélioration de leur revenu et de leur situation professionnelle.

Deuxièmement, les modes d'introduction de ces changements diffèrent de ce qui s'est fait aux États-Unis de deux façons connexes. D'abord, le secteur non syndicalisé semble moins constituer une source d'innovation en gestion des ressources humaines capable d'entraîner sur la même voie les entreprises où la main-d'œuvre est syndiquée. Ensuite, là où il se produit une évolution dans les entreprises syndiquées, les changements sont guidés par le processus de la négociation collective et de l'application des contrats de travail. On relève moins d'exemples de programmes officiels de collaboration patronale-syndicale et de participation en milieu de travail, et encore moins d'exemples de participation significative des dirigeants syndicaux à la prise de décisions stratégiques aux plus hauts échelons de l'entreprise.

En résumé, les données dont nous disposons indiquent que les forces qui influent sur les relations de travail aux États-Unis et dans d'autres économies industrielles avancées jouent également au Canada et donnent lieu à des expériences semblables, du moins par leur nature (si ce n'est par leur ampleur ou leur portée), à celles qui se déroulent aux États-Unis. Cela ne veut pas dire pour autant que le Canada est appelé à connaître les mêmes tensions au chapitre de l'adaptation et des relations de travail que celles auxquelles on a assisté aux États-Unis. Le cheminement en cette matière sera déterminé, comme aux États-Unis et ailleurs, par les choix et les stratégies des employeurs, des travailleurs et des décideurs publics. Dans la section qui suit, nous essaierons de dégager les choix qui s'offrent à chacun de ces groupes d'intervenants. Dans le cadre de cet examen, nous verrons quels sont les besoins et les perspectives qui s'ouvrent pour faire progresser la recherche et le débat entourant les politiques dans ce domaine.

Les choix qui s'offrent aux employeurs

Les employeurs canadiens ne semblent pas aussi dynamiques que leurs homologues américains à promouvoir l'évolution et l'adaptation des pratiques de gestion des ressources humaines. Cela présente à la fois des avantages et des inconvénients. Du côté des avantages, on peut constater que, même si les dirigeants syndicaux canadiens se méfient ouvertement des motivations patronales, le climat des

relations de travail demeure moins chargé d'hostilité au Canada qu'aux États-Unis. Ainsi, l'attitude des cadres canadiens n'est pas aussi ambivalente, dans l'ensemble, que celle des cadres américains pour ce qui est de travailler avec ou contre les syndicats dans le processus d'adaptation.

Les gestionnaires canadiens devront travailler plus étroitement avec les chefs syndicaux s'ils comptent réaliser les adaptations mentionnées au début dans le secteur des relations de travail. L'alternative serait un effort patronal, sur une période d'une vingtaine d'années, en vue d'étendre le secteur non syndicalisé jusqu'à ce que les syndicats soient suffisamment affaiblis pour que l'on puisse tout simplement les ignorer ou les reléguer au second plan dans les processus de changement. Sans se prononcer sur l'opportunité d'une telle entreprise, on peut sérieusement s'interroger sur sa faisabilité compte tenu de la taille et de l'influence politique du mouvement ouvrier au Canada. Ainsi, les gestionnaires canadiens devront accroître leurs efforts de promotion du changement et de l'adaptation auprès des dirigeants syndicaux par la voie habituelle de la négociation et de l'application des conventions collectives ou, plus directement, par la création de mécanismes de consultation au sein de l'entreprise, dans l'industrie et au niveau national. Mais rien ne garantit que les employeurs décideront réellement d'exploiter les possibilités de changement en travaillant de concert avec les chefs syndicaux. Certaines entreprises pourraient chercher davantage à éviter la syndicalisation. Une meilleure compréhension des facteurs qui influent sur les choix stratégiques des dirigeants d'entreprise et leurs conséquences au niveau des employés, des entreprises et de l'économie en général devrait donc constituer une priorité pour les chercheurs et les décideurs publics.

Si l'intérêt d'une communication, d'une participation et d'une intégration interfonctionnelles dans la mise au point de nouveaux produits et de nouveaux procédés se confirme, le patronat canadien, à l'instar de son pendant américain, devra apporter d'importants changements aux structures et aux modes d'organisation. Il faudra modifier la répartition des pouvoirs et les lignes de démarcation organisationnelles classiques. Si les études de cas portant sur des organisations américaines traduisent bien la réalité, ce processus sera hautement politisé et ne connaîtra du succès que si la culture organisationnelle et les formules de primes de rémunération de la gestion viennent le renforcer.

Au bout du compte, l'orientation des politiques de ressources humaines au Canada dépendra en grande partie de la nature des stratégies commerciales adoptées par les entreprises canadiennes. Plus elles tenteront de s'adapter à la concurrence mondiale croissante et à l'évolution des conditions du marché par la mise au point de stratégies axées sur l'innovation et la différenciation et la qualité des produits, plus des changements s'imposeront au niveau des politiques d'organisation et de ressources humaines en vue de soutenir ces stratégies.

Les choix qui s'offrent aux dirigeants syndicaux

Les dirigeants syndicaux canadiens ont réagi aux pressions du contexte et aux initiatives patronales d'une manière qui rappelle directement la réaction des instances syndicales américaines pendant les années 70. Cela ne veut pas dire que les chefs syndicaux au Canada se contentent d'imiter leurs homologues américains. On doit plutôt y voir l'effet de la position plus forte et plus sûre du mouvement ouvrier canadien, situation qui correspond à la perception que pouvaient avoir la plupart des chefs syndicaux américains de leur propre situation durant les années 70. Comme ils sont plus puissants et que le milieu patronal et politique où ils évoluent est moins hostile, les syndicats canadiens ont un éventail de choix beaucoup plus large à l'heure actuelle que les organisations syndicales aux États-Unis. On peut en déduire que les dirigeants syndicaux canadiens ont la possibilité d'adopter une stratégie dynamique et de mener le débat sur les modes d'adaptation au changement d'une manière conforme aux intérêts des syndiqués. De tels efforts devraient être guidés non seulement par une vision du rôle que le mouvement ouvrier désire jouer aux paliers national et provincial dans l'élaboration des politiques, mais aussi par la perception de la place que les syndicats veulent occuper à long terme dans le monde du travail en général et dans les plus hautes instances décisionnelles au niveau de l'entreprise. L'autre voie qui s'offre aux syndicats est de continuer à considérer que la négociation collective est le mécanisme approprié pour relever les défis qui se posent. Un tel choix ne ferait que renforcer le militantisme patronal et multiplier, au bout du compte, les frustrations, les déceptions et les pertes d'effectifs qu'ont connues les syndicats américains.

Une des tâches et un des choix stratégiques les plus difficiles auxquels font face non seulement les instances syndicales canadiennes mais celles de la plupart des pays a trait à la façon de réagir à la diversification toujours plus grande de la population active. La négociation collective n'a pas semblé présenter assez d'avantages pour les cols blancs, les cadres intermédiaires, les employés temporaires et à temps partiel et le personnel des petites entreprises pour les inciter à se syndiquer en grand nombre. Il s'agit pourtant de groupes qui connaissent une croissance plus rapide que les groupes plus fortement syndicalisés des ouvriers et des professionnels. Faut-il en conclure que l'on devra créer

de nouvelles formes institutionnelles de représentation et de participation des travailleurs comme supplément ou complément à la négociation collective ? Les conseils ouvriers, la représentation au sein des conseils d'administration et les autres formes de représentation non exclusive ont-elles leur place et présentent-elles un certain intérêt au Canada ? Ces questions ont été soulevées par les chercheurs au Canada au cours des dernières années [Adams, 1986], mais n'ont pas encore donné lieu à des débats et à des expériences d'envergure. En l'absence d'une discussion plus franche et d'expérimentations et d'analyses plus poussées, il est impossible à l'heure actuelle de répondre à ces questions. Et pourtant, comme leurs homologues des autres économies industrielles avancées, les dirigeants syndicaux canadiens seront sans doute engagés dans un tel débat dans les années qui viennent. Ainsi, les occasions d'enrichir les échanges sur ces questions et l'analyse des résultats et des expériences auxquelles ils pourraient donner lieu devraient constituer une priorité pour les décideurs publics et les chercheurs.

Conséquences au niveau des politiques gouvernementales

Reprenons l'hypothèse de base de ce document selon laquelle les pratiques actuelles en matière de relations de travail devront connaître une importante évolution si l'on veut qu'elles contribuent à la compétitivité d'un pays et au bien-être de sa population. Nous supposerons en outre que la principale conclusion qui se dégage de notre examen des faits est qu'une évolution se produit, mais qu'elle ne s'est pas encore répandue. Ainsi, le défi fondamental que devront relever les décideurs publics au cours des prochaines années est celui de la diffusion et de l'institutionnalisation des changements qui s'imposent. Les gouvernements ont cependant un bilan peu reluisant comme agents de promotion ou comme catalyseurs de l'innovation dans le secteur privé. Aux États-Unis, par exemple, les efforts de création d'une commission nationale de la productivité et de la qualité du travail ont échoué surtout en raison du manque d'enthousiasme des instances syndicales et patronales. Le Centre de la qualité de la vie au travail de l'Ontario semble lui aussi avoir recueilli très peu d'appuis tant chez les dirigeants syndicaux que du côté patronal. Peut-être les conseils tripartites de recherche sur le marché du travail qui en sont actuellement à leurs premiers pas connaîtront-ils plus de succès.

Si on se réfère à l'expérience des autres pays, les initiatives *isolées* de la part d'organismes gouvernementaux en vue de diffuser et d'institutionnaliser des innovations dans le domaine des relations de travail sont peu susceptibles d'avoir des effets marqués ou durables. Tout comme la réforme ou l'innovation dans ce secteur au niveau de l'entreprise doivent pouvoir s'appuyer sur des politiques de ressources humaines et des stratégies commerciales, les régimes novateurs de relations de travail devront être considérés par les décideurs publics au niveau national comme faisant partie intégrante de la stratégie économique à long terme du pays.

Résumé

Depuis 20 ans, les systèmes canadien et américain de relations de travail ont divergé sur plusieurs points importants. Les différences au niveau de l'évolution des effectifs syndicaux, des stratégies de gestion des ressources humaines et des relations de travail ainsi que des stratégies politiques ouvrières sont les signes manifestes d'une divergence des orientations dans le secteur des relations industrielles dans les deux pays. Néanmoins, les pressions exercées par l'évolution des marchés des produits, des technologies et des caractéristiques démographiques de la population active sont semblables de part et d'autre et devraient s'intensifier dans le cas du Canada au cours des années à venir. Cela veut dire que le rythme du changement pourrait aller en s'accentuant.

Les modalités de changement au Canada ne seront pas nécessairement les mêmes qu'aux États-Unis. Mais si les conclusions de cet exposé sont justes, les décideurs publics canadiens, les dirigeants d'entreprise et les chefs syndicaux devront modifier en profondeur leurs visions et leurs démarches traditionnelles s'ils veulent éviter que le processus d'adaptation ne revête un caractère litigieux comme aux États-Unis. Les travailleurs devront apprendre à accepter l'innovation et l'adaptation en milieu de travail et à jouer un rôle plus important dans la gestion des entreprises. Pour leur part, les cadres devront accepter d'accorder un plus grand rôle aux travailleurs et à leurs représentants au sein de l'entreprise en contrepartie des changements qu'ils veulent introduire dans les pratiques et les politiques de ressources humaines pour atteindre une meilleure compétitivité sur les marchés contemporains. Les décideurs publics devront considérer les innovations en matière de relations de travail comme un ingrédient essentiel au maintien d'un haut rendement dans l'économie du pays.

Pour que ces changements puissent s'opérer, il faudra rien de moins que de développer une conception fondamentalement nouvelle de la nature de l'entreprise et du rôle que les salariés et leurs représentants devraient jouer dans sa gestion. Il faudra envisager d'accepter un modèle de partenariat en ce qui a trait aux changements touchant l'organisation et la direction des activités. Sans une telle

transformation des opinions, des structures et des pratiques, il est peu probable que les appels à la mise en valeur des ressources humaines et de la technologie en vue d'une meilleure compétitivité des entreprises au Canada deviennent un jour réalité.

Commentaires de Rosalie Silberman Abella

Étant avocate de profession, j'ai appris il y a longtemps que la Cour suprême du Canada est la plus haute instance du pays en matière de droit et qu'on ne peut aisément contester les jugements qu'elle rend. Comme avocate spécialisée en droit du travail qui doit commenter un texte de Thomas Kochan, je me trouve un peu dans la même situation. Il y a peu de personnes plus compétentes que lui, individuellement ou en collaboration avec d'autres, dans le domaine des relations industrielles. Mais sans contester une seule de ses analyses, que je partage d'ailleurs entièrement, j'aimerais mettre en lumière certains obstacles qui pourraient nuire à l'instauration de rapports innovateurs, souples et redéfinis, privilège que je prends non à titre d'autorité en la matière, mais parce ce que je me préoccupe énormément de la situation *canadienne*.

À partir de cette perspective, je vois poindre à l'horizon une période d'agitation dans le domaine des relations de travail, en particulier pour les travailleurs. Je suis d'accord avec toutes les conclusions tirées par Kochan, si ce n'est avec son insistance mesurée.

Les réactions à la concurrence économique se feront de plus en plus sous des formes telles que le projet de loi 19 en Colombie-Britannique ou le projet de loi Michelin en Nouvelle-Écosse. Il est compréhensible que le patronat souhaitera ne pas avoir à se soucier des aspects de la négociation collective et du droit du travail qui, à son avis, nuisent à la souplesse, à la productivité et à la rentabilité dans un marché concurrentiel. Les syndicats ne voudront pas relâcher leur emprise, ni abandonner leur pouvoir de négocier des garanties de salaire, l'amélioration des conditions de travail et la sécurité d'emploi dans un marché concurrentiel.

La crainte sera à l'origine de l'agitation que nous pouvons prévoir pour les années à venir – la crainte du changement, la crainte suscitée par le changement et la crainte qu'aucun changement ne se produise. L'objet de la lutte ne sera pas seulement de savoir qui contrôlera les leviers du changement; nous assisterons à une lutte gigantesque entre des secteurs du patronat et de la classe ouvrière pour ce que chaque partie considère essentiel à sa survie.

Et au cours de ce conflit, nous pouvons nous attendre à ce que chacune des parties exerce des pressions sur les pouvoirs publics pour obtenir de l'aide lorsqu'elle verra ses intérêts en péril. Chaque fois qu'une des parties verra poindre la menace d'être immolée sur l'autel des idéologies de l'autre, elle se repliera dans son coin, délibérera, fera le plein d'énergie et reprendra la bataille, que ce soit sur les lieux de travail, au sein de l'industrie, dans la collectivité ou lors d'une élection. Ce phénomène n'a rien de nouveau; il est à la base même de la détermination des politiques dans une démocratie libérale. Ce qui est nouveau, toutefois, c'est la pression et l'intensité qui caractérisent le processus, parce que tout cela s'effectuera dans le sillage de l'accord de libre-échange canado-américain. Mon propos n'est pas de discuter des mérites de cet accord : le temps se chargera de nous faire savoir si la philosophie et les dispositions qu'il comporte auront constitué la bonne orientation à suivre pour répondre au phénomène de la mondialisation de l'économie.

Cet accord n'a toutefois pas changé en substance les rôles dans le domaine des relations industrielles, que nous observons avec fascination depuis les années 30 et 40; il a cependant transformé radicalement la scène, laissant les comédiens et le metteur en scène dans le doute quant au dernier acte de la pièce.

En bref, l'application de l'accord de libre-échange donne à la thèse de Kochan une impulsion et une dimension centralisatrices en ce qui a trait aux défis fondamentaux des relations industrielles de l'an 2000. Il identifie cinq éléments majeurs : 1) le contrôle des coûts de main-d'œuvre, 2) l'augmentation de la productivité, 3) la souplesse dans l'utilisation des ressources humaines, 4) une population active polyvalente et fortement motivée et 5) l'innovation constante dans les relations de travail au niveau de l'entreprise.

Au Canada, il est à prévoir que la formulation de ces questions, dans le contexte général de la concurrence mondiale et de l'accord de libre-échange, exercera des pressions au niveau de la capacité des travailleurs de continuer à résister aux efforts de modération salariale découlant du désir du patronat de réduire les coûts de main-d'œuvre; au niveau des dernières demandes des travailleurs pour qu'on les avise à l'avance, qu'on les consulte et qu'on les indemnise pour les changements technologiques effectués, devant la volonté du patronat d'augmenter la productivité; au niveau de la capacité des travailleurs de s'approprier et de conserver des droits de représentation, compte tenu du désir du patronat de rationaliser l'utilisation des ressources humaines; au niveau de la capacité des travailleurs d'améliorer l'accès à l'éducation et à la formation des travailleurs qui ne sont plus qualifiés ou qui sont sous-qualifiés, étant donné que le patronat préférerait remplacer

rapidement les travailleurs déclassés par d'autres possédant les compétences techniques requises; et, enfin, au niveau de la capacité des syndicats de demeurer honnêtes vis-à-vis de leurs membres, dans un rôle de défenseur loyal plutôt que de partenaire conquis, devant le désir du patronat de remplacer les solutions conflictuelles par des solutions favorisant la coopération.

Les travailleurs canadiens ont toujours résisté aux négociations visant à abaisser les traitements, aux régimes de participation aux bénéfices, aux cercles de qualité et, de façon générale, à la plupart des formules de collaboration visant à réduire les tensions et à accroître la productivité, que les syndicats américains ont accepté – à leur éventuel désavantage. Pourtant, telles sont les stratégies que le patronat canadien est susceptible de proposer de plus en plus, alors que le commerce bilatéral rendra urgente la recherche d'un avantage concurrentiel par l'harmonisation ou l'établissement de règles du jeu équitables pour tous. L'expansion des marchés se traduit par une concurrence accrue entre les producteurs pour gagner l'approbation des consommateurs; compte tenu du fait que le Canada a pris la voie de la libéralisation des échanges commerciaux, nous pouvons nous attendre à ce que le patronat modèle sa stratégie en fonction des impératifs des nouveaux marchés. Tous les secteurs, et toutes les entreprises qui œuvrent dans chacun de ceux-ci, seront sensibles à tout élément susceptible de compromettre leur succès.

Chaque secteur fera l'examen de son environnement – les lois du travail qui le régissent, les dispositions des conventions collectives qui s'y appliquent et l'ensemble des éléments relatifs à la technologie ou aux ressources humaines qui le limitent. Si l'on en vient à la conclusion qu'un élément quelconque de ces trois aspects entrave le succès ou la survie du secteur, trois choix (successivement moins attrayants) s'offriront : chercher à changer ces éléments, chercher à se relocaliser s'il n'est pas possible de les changer ou fermer ses portes. En cherchant à faire modifier ou éliminer les lois, les dispositions ou les stratégies qui lui portent préjudice, le secteur visé comptera évidemment sur l'argument qu'offre la possibilité de recourir à l'une ou l'autre des deux autres solutions moins attrayantes. En retour, l'État législateur et les syndicats négociateurs se trouveront placés devant des choix redoutables. Le défaut de coopérer au succès économique comporte le risque d'un échec ou d'une éventuelle redondance. Par contre, la coopération de la part du gouvernement pourrait entraîner une redéfinition radicale du contrat social, alors que pour les syndicats, elle présente le risque d'avoir contribué à sa propre désuétude.

Prenons la situation des travailleurs. À l'heure actuelle, ils voient dans les fermetures d'usines survenues dernièrement la preuve que toutes les craintes exprimées au cours de la campagne électorale n'étaient pas sans fondement. En outre, leur crainte de voir les salaires réels diminuer est amplifiée non seulement par la perspective d'une définition désavantageuse des subventions compensatoires devant être négociées dans les sept années suivant l'accord commercial, mais également par les résultats obtenus à la suite des délibérations du GATT dans le cadre de l'*Uruguay Round* sur la libéralisation multilatérale des échanges commerciaux. Que leur perception soit juste ou fausse, les travailleurs entrevoient que la concurrence engendrée par ces forces, et en particulier par l'accord de libre-échange, mènera à de nouvelles fermetures d'usines, à de nouvelles mises à pied, à des réductions salariales et à l'imposition de changements technologiques.

Par ailleurs, ils craignent que les pressions de la concurrence n'entraînent la négociation d'accords commerciaux qui élimineront, en tant que subventions spécifiques, les subventions régionales et les avantages sociaux, et qui affaibliront ou entraveront, en tant que réglementation excessive spécifique, certaines dispositions de la législation du travail ou des conventions collectives destinées à protéger le pouvoir de négociation. Dans leur optique, la réduction continuelle des coûts de main-d'œuvre mènera à la réduction de la force ouvrière. Et, ainsi menacés, ils feront preuve de ténacité et de vigueur dans l'organisation syndicale et les négociations. On pourrait difficilement s'attendre à autre chose de leur part, de même qu'on ne pourrait s'attendre à ce que le patronat accepte avec résignation des éléments qu'il perçoit comme une entrave à sa capacité concurrentielle. Pendant un certain temps, cette situation entraînera davantage de mises à pied, de grèves, de luttes intersyndicales, de conflits de compétence et de revendications de part et d'autre pour que le gouvernement intervienne.

À de rares exceptions près, je crois que nous verrons vite l'époque actuelle, marquée par une introspection intense, céder la place à une période de tensions profondes; et cela devrait survenir bien avant que quelqu'un n'ait eu l'énergie nécessaire pour se concentrer sur les nouvelles stratégies qui pourraient le mieux mener à la paix dans le monde du travail.

Comme il y a fort à parier que le patronat, les travailleurs et le gouvernement se soucieront davantage des opinions émises et des mesures intérimaires qui, de leur point de vue, comportent le moins de risques à court terme, il se peut que nous ayons déjà passé depuis longtemps le cap de l'an 2000 avant d'avoir accumulé suffisamment de connaissances et récupéré de façon assez satisfaisante pour reconnaître la solution à long terme la moins préjudiciable du point de

vue des politiques. La prochaine décennie pourrait inévitablement s'avérer une période de catharsis; après tout, peut-être est-ce faire preuve de trop d'idéalisme que de s'imaginer qu'une révolution économique à l'échelle mondiale ne provoquera pas de dislocations, de rajustements et de réévaluations. Mais nous ne sommes pas encore des historiens tentant d'interpréter une époque transitoire déjà révolue. En ce moment, nous cherchons simplement à faire des pronostics.

Nous ne pouvons pas espérer que les victimes de l'évolution qui se déroule actuellement dans les divers secteurs se réjouissent parce que les prévisions moyennes à long terme en matière d'emploi au Canada sont positives, pas plus qu'un météorologue ne peut s'attendre qu'un touriste grelottant qui visite Ottawa en février se réjouisse en apprenant que la température annuelle moyenne dans la capitale nationale est de 50 degrés. Lorsque sévissent les grands froids de février, le confort de l'été paraît bien lointain. L'inconfort, sans parler du désespoir, appelle un soulagement instantané, et il n'est que normal de se débattre lorsqu'on est assailli – et non moins lorsque les retombées négatives de la concurrence effrénée comme le chômage, la faillite et l'érosion du pouvoir nous atteignent ou que les principes de la démocratie industrielle sont menacés. Si le capital est mobile, les personnes le sont moins.

Si l'on ajoute à ce mélange les questions de relations industrielles qui sont présentement sous examen dans le laboratoire des politiques, par exemple la sous-traitance, la privatisation, la déréglementation, les tests obligatoires de dépistage de drogues et d'alcool, le changement technologique, les dispositions législatives applicables à une première convention collective, les disparités régionales, l'équité en matière d'emploi et de salaire, les droits de la personne, l'augmentation spectaculaire du taux d'activité des femmes et des mères de famille, l'accès plus équitable pour les minorités et les personnes handicapées au marché du travail, les services de garderie, la question de l'égalité sociale, le développement des compétences, la nature évolutive du travail, les travailleurs substituts, le harcèlement sexuel, l'immigration, la retraite obligatoire, la réduction des effectifs dans le secteur public et les autres facteurs qui font pression en vue d'une réduction des déficits budgétaires, nous croyons qu'il y a trop d'ingrédients pour la taille du bol à mélanger et que trop de cuisiniers se querellent au sujet de la recette et même de la nécessité de s'en servir.

De plus, on hésite presque à envisager, voire mentionner, le paradoxe que comportera l'effet décentralisateur de l'Accord du Lac Meech sur les relations industrielles dans le contexte de la décision du gouvernement fédéral de libéraliser le commerce extérieur. Ou le gâchis politique possible découlant de l'interprétation que pourraient faire les tribunaux des droits individuels inscrits dans la Charte par opposition aux droits collectifs traditionnellement reconnus dans les relations de travail. Ou l'aggravation des retards dans les mécanismes de résolution des conflits en matière de relations de travail, imputable aux tribunaux qui ont le mandat de réviser les décisions en ce domaine – en appliquant des procédures judiciaires de nature technique et en rendant des jugements plus formalistes et généraux que les décisions rendues par les conseils du travail, dont les représentants sont plus spécialisés et les procédures, plus expéditives et moins rigides.

Des économistes, des sociologues, des politicologues, des spécialistes des relations industrielles, de l'immigration et des ressources humaines ainsi que des démographes, des historiens et des avocats exprimeront tour à tour une crainte, un mécanisme ou un pronostic particulier, sans qu'aucun toutefois ne puisse faire preuve d'une capacité d'évaluation globale. Nous voulons tous participer à une renaissance économique couronnée de succès, mais le seul moyen d'y arriver c'est de travailler collectivement, en faisant en sorte que la collectivité reconnaisse dans ce projet le moyen nécessaire pour minimiser – et non favoriser – la rivalité fraternelle. Je ne veux pas avoir l'air de réprimander les personnes qui œuvrent dans le domaine des relations industrielles ou les spécialistes qui en font l'étude ou qui donnent des avis. Je veux simplement signaler qu'au moment où nous entrons dans cette période de transition, les comédiens lisent un texte dans lequel ils tiennent un rôle principal, qu'ils ont soit mérité ou adopté, et qu'il est irréaliste de penser que l'un d'eux cédera volontairement sa place pour ne jouer qu'un rôle de figurant. Il y aura des victimes, mais pas de volontaires.

Quelles sont mes prévisions pour d'ici à l'an 2000 ? Une polarisation, une politisation et une agitation extrême dans le domaine des relations industrielles. La revendication frénétique de programmes d'adaptation du marché du travail et un débat surchauffé sur la question de savoir qui en supportera les coûts. Un festin pour les consultants et la famine du côté des traditions. Un plus grand raffinement dans la gestion des ressources humaines et davantage de dynamisme dans l'organisation syndicale. Des négociations soulevant les passions des deux côtés de la table et un surcroît de travail pour les conseils du travail. Un réexamen par le mouvement syndical de son rôle de participant – jusqu'ici limité – dans l'élaboration des politiques publiques, et un examen de la part du patronat du rôle que devrait jouer le mouvement syndical.

Quels sont les défis à relever ? Un grand philosophe, Yogi Berra, a dit : « Il est difficile de faire des prédictions [. . .] surtout concernant l'avenir ». Cependant, nous savons que nous aurons à traverser des zones de turbulence.

Il faudra éviter de réagir à cette turbulence en resserrant notre ceinture de sécurité si fort qu'elle empêchera le sang de circuler dans l'un ou l'autre de nos membres. Les spectateurs qui assistent à cette pièce sont nerveux, et je peux comprendre leur anxiété. Les valeurs économiques, politiques, juridiques et sociales se trouveront en conflit. Mais je suis convaincue que si nous abordons ce phénomène dans une optique à la fois sensible et multidisciplinaire, le domaine des relations industrielles pourra en sortir plus vigoureux en ne faisant que peu de victimes parmi les personnes et les établissements. Pour cela, nous aurons besoin d'une orientation politique résolument axée sur la coopération et d'un engagement renouvelé envers la démocratie industrielle et ses principales composantes. Le défi ultime est de faire en sorte que l'histoire nous donne un jour raison. Le défi immédiat consiste à nous mettre à la tâche.

9 Tendances futures et problèmes du secteur de l'éducation

Par George Psacharopoulos

À plus d'un point de vue, le monde de l'éducation constitue un secteur économique important. Un habitant de la planète sur cinq suit actuellement des cours dans un établissement d'enseignement régulier. Dans les pays développés, huit personnes sur 10 âgées de 5 à 24 ans fréquentent l'école. Dans presque tous les pays du monde, l'enseignement est la profession où l'on retrouve le plus de gens. Les gouvernements consacrent généralement 15 % de leur budget à l'éducation et, dans certains cas, jusqu'à un tiers (statistiques de l'Unesco).

En raison de son importance tant sur le plan des effectifs que de celui des sommes investies, il n'est pas étonnant que le secteur de l'éducation ait toujours donné lieu à un vif débat public.

Une question qui retient l'attention a trait à la façon dont l'éducation est liée au marché du travail et à l'économie en général. Chaque pays a tenté, à un moment ou l'autre, de prévoir de quelle façon va évoluer son économie et les effets que cette évolution aura sur les compétences requises au sein de la main-d'œuvre. Une question tout aussi importante porte sur le genre d'enseignement qu'il faut dispenser aujourd'hui pour être en mesure d'agir sur l'évolution future de l'économie.

Dans le présent document, nous tenterons de jeter un éclairage nouveau sur le lien qui existe entre l'éducation et l'économie et nous essayerons de pressentir les questions qui alimenteront le débat public en ce domaine au tournant du siècle. Nous tenterons également de déterminer dans quelles directions les recherches devraient s'orienter à ce chapitre. Le document vise les pays industrialisés et les pays en développement, mais nous mettons surtout l'accent sur les premiers.

Structure de l'exposé

Nous commençons par présenter brièvement un cadre analytique sur lequel reposera la discussion des problèmes complexes que nous abordons dans la suite. Nous présentons ensuite des données sur les tendances passées et sur la problématique du rapport qui existe, à l'échelle mondiale, entre l'éducation et l'économie. Puis, dans la section qui constitue le cœur du document, nous analysons les problèmes du secteur de l'éducation qui devraient dominer l'actualité au tournant du siècle. Enfin, nous traitons de la nature des recherches qu'il y a lieu d'entreprendre pour tenter de régler les problèmes à venir.

Je remercie Emmanuel Skoufias qui m'a aidé à rédiger le présent document. Les idées que renferme le document sont celles de l'auteur et ne devraient pas être attribuées à la Banque mondiale.

Résumé

Deux préoccupations devraient dominer les discussions portant sur les politiques de l'État en matière d'éducation, et ce bien au-delà du tournant du siècle. Il s'agit :

- des rôles respectifs que joueront l'État et le secteur privé dans la prestation de services d'enseignement, pour lesquels la demande continuera d'augmenter dans les pays industrialisés, surtout au niveau postsecondaire;

- de la nature et de la durée de l'enseignement ainsi que de l'endroit où il sera dispensé.

Pour ce qui est de la première préoccupation, je prévois que le financement de l'enseignement passera graduellement des mains de l'État à celles du secteur privé. Au sujet de la seconde, je m'attends à ce que, graduellement, le système d'enseignement proprement dit en vienne à se préoccuper surtout de développer des compétences générales en communication, alors que la formation spécialisée sera dispensée sur les lieux de travail et que la durée de l'enseignement postsecondaire se raccourcira.

Les liens entre l'éducation et l'économie

Le développement du secteur de l'éducation dépend-il de la croissance économique ou la croissance économique dépend-elle de l'éducation ? Il est indispensable de savoir où se trouve la cause et où se trouve l'effet. Si le développement de l'éducation dépend simplement de la croissance économique, il serait impossible de s'en servir comme instrument du développement économique; par contre, si

c'est le contraire qui est vrai, l'éducation pourrait être un instrument de politique qui permettrait de stimuler la modernisation et la croissance économiques.

La littérature spécialisée fait état de nombreux arguments en faveur de ces deux types de lien causal. La thèse de l'éducation comme moteur de la croissance économique est représentée par les écoles dites « des prévisions des besoins en main-d'œuvre » et « du capital humain », tandis que la thèse de l'éducation tributaire de la croissance économique est surtout représentée par les tenants de « l'éducation comme bien de consommation » et de « l'éducation en tant que mécanisme de sélection ». Bien qu'il soit impossible, dans la réalité, de trancher en faveur de l'une ou l'autre de ces conceptions, nous les décrivons brièvement en avant-propos à l'étude des problèmes qui figure dans la section suivante.

L'éducation comme moteur de la croissance économique

Cette école de pensée englobe deux approches distinctes : d'abord, celle de la prévision des besoins de main-d'œuvre, sur laquelle repose le processus de planification de l'enseignement mis en place après la Seconde Guerre mondiale et, en second lieu, celle du capital humain, qui a vu le jour vers la fin des années 50 et le début des années 60.

La prévision des besoins de main-d'œuvre

Selon cette approche, il existerait un lien étroit entre la structure professionnelle et scolaire de la main-d'œuvre d'un pays et la structure et la croissance de sa production. Si le développement économique d'un pays nécessite, par exemple, l'expansion de son industrie pétrochimique, le système d'enseignement devra alors produire un nombre donné d'ingénieurs en pétrochimie; autrement, l'expansion de l'industrie pétrochimique sera ralentie ou deviendra tout simplement irréalisable. Cet argument, fondé sur une logique intuitive, suppose une élasticité de substitution nulle entre les divers types de compétences que requiert le processus de production [Hinchliffe, 1987].

Le capital humain

Bien que l'école du capital humain repose sur le même type de lien causal que celle de la prévision des besoins de main-d'œuvre, le mécanisme sous-jacent y est différent. D'après les tenants de l'école du capital humain, les sommes consacrées à l'éducation sont un investissement et, comme tout autre type d'investissement, elles auront par la suite tout un ensemble de retombées. Dans la mesure où la valeur actualisée des retombées est supérieure à la valeur actualisée des coûts, l'éducation contribue à la croissance économique. En d'autres termes, l'école du capital humain est moins préoccupée par la concordance qui doit exister entre les gens, leurs professions, les établissements d'enseignement et le lieu de travail que par l'accumulation de connaissances pouvant servir partout dans l'économie, qu'il s'agisse strictement de la production globale de l'économie ou encore de la production des ménages (par exemple, une maîtresse de maison plus instruite, cuisinant des mets plus nutritifs pour sa famille – une dimension très importante dans les pays en développement) [Schultz, 1983].

L'éducation non liée à la croissance économique

Cette école de pensée peut, elle aussi, être divisée en deux approches distinctes que nous aborderons maintenant selon l'ordre dans lequel elles sont apparues dans les écrits à ce sujet.

L'éducation comme bien de consommation

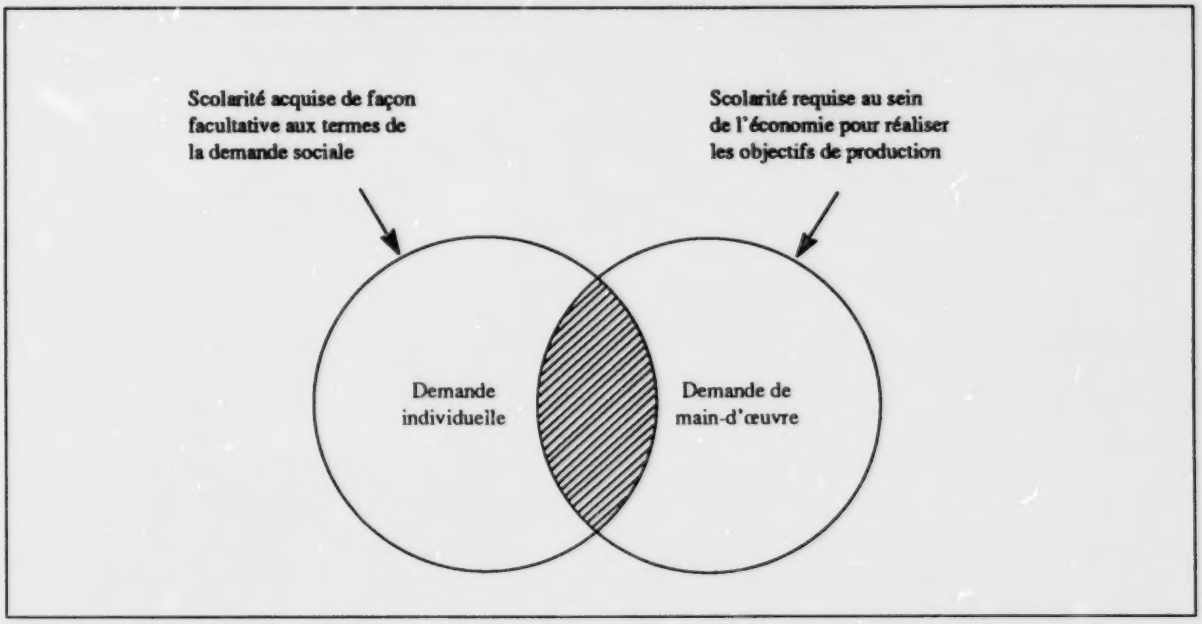
Il s'agit d'une approche fondée sur une notion intuitive simple, selon laquelle la demande d'éducation augmente de façon générale à mesure que les revenus s'élèvent. Cette demande accrue n'est pas forcément alimentée par la nécessité d'accroître l'investissement dans le capital humain, comme le voudraient les tenants de cette école, mais sert plutôt à satisfaire des besoins de consommation – les leçons de piano constituent l'exemple classique. Cette approche est parfois associée à celle de la planification de l'enseignement sous l'angle de la demande sociale; cela signifie que la demande privée de services d'enseignement, plutôt que la demande de main-d'œuvre projetée par les prévisionnistes, devient alors le moteur du système. Il ne s'ensuit pas forcément que l'on néglige les objectifs de production de l'économie lorsqu'on perçoit le système d'éducation comme étant alimenté par la demande sociale. En effet, il y a chevauchement (zone ombrée de la figure 9-1) entre les deux types de demande pour les services d'éducation, soit la demande sociale et la demande de main-d'œuvre requise pour répondre aux impératifs de la croissance économique [Robbins, 1963; Harnqvist, 1987].

L'éducation en tant que mécanisme de sélection

Il s'agit de la version la mieux articulée de la thèse qui fait valoir l'absence de lien entre l'éducation et la croissance économique. Dans sa forme extrême, elle stipule que l'unique rôle de l'éducation est de faire la distinction entre

Figure 9-1

Le chevauchement entre les demandes sociale et économique de services d'enseignement



les plus aptes et les moins aptes. Puisque cette sélection pourrait se faire d'une façon moins coûteuse qu'en envoyant des gens à l'école pendant plusieurs années, une partie importante, sinon la totalité, des sommes consacrées à l'éducation serait donc une pure perte plutôt qu'un investissement social. En d'autres termes, les gens cherchent à obtenir des diplômes afin de pouvoir faire connaître leurs aptitudes naturelles à des employeurs éventuels au lieu de mettre l'accent sur l'acquisition de connaissances comme moyen de devenir plus productifs [Taubman et Wales, 1973].

Tendances passées et problématique

Quel genre de preuves empiriques trouve-t-on à l'appui ou à l'encontre des positions théoriques diamétralement opposées que nous venons d'énoncer ? Nous allons présenter nos observations dans le même ordre que les diverses approches décrites dans la section précédente.

L'impossibilité de prévoir les besoins de main-d'œuvre

Bien qu'elle soit intéressante du point de vue de la logique, l'approche de la prévision des besoins de main-d'œuvre n'a pas donné les résultats auxquels on s'attendait intuitivement. Plusieurs analyses rétrospectives ont été faites à l'égard de plusieurs pays, par exemple, en faisant une comparaison des projections relatives à certaines compétences et à certaines professions avec la réalité observable à la fin de la période de projection. Ces analyses ont presque toutes donné le même résultat : il est impossible de prévoir, même quelques années à l'avance, la structure professionnelle et, à plus forte raison, la structure de scolarité de la main-d'œuvre même dans les pays les plus développés (voir Ahamad et Blaug [1973], pour une analyse rétrospective classique à cet égard).

Ainsi, au Royaume-Uni, on a tenté de prévoir trois ans à l'avance les effectifs de diverses professions. Le tableau 9-1 renferme les résultats de ces projections pour une période de 10 ans. Au niveau de l'ensemble de l'économie, les effectifs prévus dépassaient d'entre un et deux tiers les effectifs observés [Dougherty, 1985, p. 82]. Dans les pays en développement, de telles projections donnent des résultats qui s'écartent encore davantage des valeurs observées [Jolly et Colclough, 1972]. Même dans une économie à planification centralisée comme la Tanzanie, les tentatives d'harmonisation de la main-d'œuvre et de l'éducation aux besoins de l'économie n'ont pas été très fructueuses [Psacharopoulos et Loxley, 1985].

Il se dégage de la comparaison présentée ci-dessus un important message pour les responsables actuels de la « planification de l'enseignement ». L'économie a une dynamique

Tableau 9-1

Analyse rétrospective d'une tentative de projection du nombre de scientifiques et de techniciens au Royaume-Uni, 1956-1968
En pourcentage

	Variation sur une période de trois ans	
	Effectifs prévus	Effectifs observés
Horizon de la projection :		
1956-1959	27	20
1959-1962	23	17
1962-1965	25	15
1965-1968	24	17

SOURCE D'après des données de Dougherty [1985], tableau 3.

imprévisible; il est donc simpliste de croire en la possibilité de cerner les répercussions du changement technologique sur la demande de certains types de compétences et de certains niveaux de scolarisation au sein de la population active. Nous en reparlerons de façon plus détaillée dans la suite.

L'éducation, un investissement judicieux

Pour ce qui est de l'école du capital humain, de nombreux travaux publiés au cours des 30 dernières années ont démontré que les sommes consacrées à l'éducation produisent un rendement positif tant pour l'individu que pour l'ensemble de la société (pour les données les plus récentes à ce chapitre portant sur près de 60 pays, voir Psacharopoulos [1985]). Le tableau 9-2 montre les rendements moyens, au niveau de l'individu et de la société, des sommes investies en éducation dans diverses régions du monde et selon le niveau de scolarité.

Trois tendances se dégagent du tableau. Premièrement, les sommes investies au niveau primaire offrent un rendement plus élevé que celui que produisent les sommes investies dans les deux autres niveaux d'éducation. Deuxièmement, le taux de rendement des sommes investies dans l'éducation est beaucoup plus élevé dans les pays pauvres que dans les pays hautement industrialisés. Troisièmement, parce que l'État subventionne l'éducation, le taux de rendement est plus élevé pour l'individu que pour l'ensemble de la société, indépendamment du niveau de scolarité. Nous reviendrons sur ce troisième aspect dans la section suivante.

Si l'éducation est un bon investissement au niveau de la personne, il doit alors exister un lien entre l'éducation et le taux de croissance économique d'un pays. Vingt-cinq années de recherche sur ce sujet, que l'on désigne la comptabilité de la croissance, ont permis d'aboutir aux chiffres du tableau 9-3. Des données compilées sur près de 30 pays montrent qu'une partie importante du taux de croissance économique est attribuable à des augmentations du niveau de scolarité au sein de la population active. Signalons que l'apport de l'éducation à la croissance économique d'un pays est d'autant plus élevé, en moyenne, que le revenu moyen par habitant y est bas – cette observation est conforme à la loi des rendements décroissants qui caractérisent les investissements de type conventionnel.

Naturellement, certains auteurs n'ont pas manqué de contester une interprétation aussi favorable du rôle de l'édu-

Tableau 9-2

Rendements des sommes investies en éducation dans diverses régions, selon le niveau de scolarité
En pourcentage

	Ensemble de la société			Individu		
	Niveau primaire	Niveau secondaire	Niveau supérieur	Niveau primaire	Niveau secondaire	Niveau supérieur
Afrique	26	17	13	45	26	32
Asie	27	15	13	31	15	18
Amérique latine	26	18	16	32	23	23
Pays dont l'industrialisation est moyenne	13	10	8	17	13	13
Pays industrialisés	..*	11	9	..*	12	12

*Chiffre non disponible parce qu'il n'y a aucun groupe de contrôle d'analphabètes.
SOURCE Psacharopoulos [1985], p. 586.

Tableau 9-3

Apport de l'éducation à la croissance économique dans diverses régions
En pourcentage

	Part du taux de croissance économique imputable à l'éducation
Afrique	17
Asie	11
Amérique latine	5
Pays développés	9

SOURCE Psacharopoulos [1988*a*], tableau 1.

cation dans le développement économique. Nous présentons ci-dessous les vues des deux écoles de pensée qui ont une perception différente du rôle de l'éducation.

L'éducation à la remorque plutôt que comme moteur du développement économique

Le taux de corrélation élevé qui existe entre la scolarisation et le revenu par habitant dans un pays donné pourrait être interprété dans le sens opposé : c'est la richesse économique qui permet de dispenser et de développer l'éducation. Ce problème de la poule et de l'œuf a échappé aux chercheurs pendant des années et, jusqu'à tout récemment, la position qu'ils ont adoptée à cet égard reposait avant tout sur leurs conceptions théoriques a priori plutôt que sur des données concrètes. Toutefois, les travaux de chercheurs œuvrant dans des champs d'activité très différents permettent de douter quelque peu de la validité de la thèse selon laquelle l'éducation serait à la remorque du développement économique.

Les spécialistes de l'économétrie ont étudié le problème du lien causal à sens unique qui sous-tend les chiffres du tableau 9-3 : le niveau de revenu par habitant pourrait avoir un effet sur la scolarisation, mais le contraire ne serait pas vrai. Après avoir regroupé des données sur 80 pays et en utilisant des techniques d'équations simultanées, Wheeler [1980] a constaté que la scolarité a, par elle-même, un effet sur le revenu. Ainsi, en moyenne, un accroissement de 20 à 30 % du taux d'alphabétisation fait augmenter le produit intérieur brut dans une proportion variant de 8 à 16 %. Dans une autre étude, Marris [1982] a utilisé des données sur 66 pays en développement et un modèle d'estimation successive des paramètres pour déterminer le niveau de production; il a ainsi pu montrer que, sur le plan de la croissance économique, les retombées de l'éducation sont très importantes et, en particulier, que les sommes investies dans le capital physique jouent généralement un rôle limité lorsque le niveau de scolarisation est insuffisant au sein de la population.

Dans un autre domaine, les spécialistes de l'histoire économique ont étudié le lien causal entre l'alphabétisation et la croissance économique en analysant, sur de longues périodes, les hausses des taux d'alphabétisation et les variations de la production. En se fondant sur ce type d'analyse, Easterlin [1981] a pu conclure que le lien de cause à effet va de l'alphabétisation vers l'augmentation de la production.

L'éducation en tant que mécanisme de sélection des aptitudes

Bien que cette hypothèse soit plausible, signalons de nouveau qu'il est extrêmement difficile de la vérifier. En effet, les façons de mesurer les aptitudes innées sont très rares. À vrai dire, les premières analyses à ce chapitre, qui avaient recours à des mesures d'approximation des aptitudes dans une fonction de rémunération des travailleurs, ont montré que l'importance de la scolarisation ne diminue pas lorsqu'on tient compte des aptitudes [Griliches, 1979]. Enfin, une série de tests effectués plus récemment n'a pas permis de démontrer le bien-fondé de l'hypothèse du mécanisme de sélection (pour une revue de ces mesures, voir Cohn et collab. [1988]).

Puisque l'hypothèse dite du tamisage remet en question les fondements de la productivité sociale de l'éducation, une façon indirecte de l'évaluer consiste à mesurer le taux de rendement des sommes consacrées à l'éducation chez les travailleurs du secteur privé de l'économie. Le postulat dans ce cas repose sur la notion qu'un employeur du secteur privé ne peut pas se permettre, s'il veut rester compétitif, de verser constamment des salaires plus élevés ou moins élevés que le niveau dicté par la productivité du travailleur. S'il versait des salaires non compétitifs, il perdrait ses travailleurs les plus productifs au profit d'autres employeurs et il serait incapable de recruter la main-d'œuvre qui possède les compétences dont il a besoin. Plusieurs auteurs ont montré en effet que le rendement de l'éducation dans le secteur concurrentiel de l'économie est plus élevé que les taux de rendement évalués en fonction des échelles de rémunération dans le secteur public (tableau 9-4). Il s'agit là d'un indice révélateur, bien qu'indirect, du fait qu'en plus de constituer un mécanisme de sélection des aptitudes, l'éducation permet d'accroître la productivité. De même, le fait que l'éducation exerce une incidence autonome sur la productivité lorsque la production est mesurée en unités physiques constitue une preuve convaincante du rôle joué par

Tableau 9-4

Taux de rendement de l'éducation par secteur d'activité économique
En pourcentage

	Taux de rendement
Secteur de l'économie :	
Privé	13
Public	10

SOURCE Psacharopoulos [1988*b*], tableau 6.

la scolarisation (par exemple, dans le secteur agricole, voir Jamison et Lau [1982]).

Les questions qui pointent à l'horizon

Le monde de l'éducation a alimenté les discussions publiques depuis son avènement (pour plusieurs tentatives visant à prévoir l'évolution future de l'éducation, voir Fondation européenne de la culture [1972]; Gershuny [1978, p. 63]; Glover [1979]; Husen [1979]; Tinbergen et Psacharopoulos [1983]; et Rassekh et Vaideanu [1987]). Puisque la gamme des sujets abordés est vaste, je les ai regroupés sous trois rubriques – la démographie, le financement et la technologie. Le premier problème pourrait ne concerner que les pays en développement, tandis que les deux autres sont présents dans tous les pays.

La démographie

En guise d'entrée en matière, jetons un bref coup d'œil sur la situation qui existe actuellement à l'échelle mondiale dans le secteur de l'éducation. Les chiffres peut-être les plus révélateurs à cet égard nous sont fournis par le taux d'alphabétisation de la population, c'est-à-dire la proportion des gens de 15 ans et plus qui savent lire et écrire, ou encore par son pendant, le taux d'analphabétisme. Le tableau 9-5 montre que plus du quart de la population du monde est actuellement analphabète. Évidemment, cette moyenne masque le fait que le taux d'analphabétisme se révèle un problème beaucoup plus sérieux dans les pays en développement que dans les pays industrialisés (38 % contre 2 % de la population, respectivement) et que dans certaines régions rurales, 98 % des femmes ne savent ni lire ni écrire.

Si l'on accepte le principe qu'une population instruite est un élément indispensable à tout effort de développement, les moyens d'arriver à une alphabétisation complète constituent alors, dans le secteur de l'éducation, un problème de premier ordre à l'échelle mondiale. Bien que l'alphabétisation de la population préoccupe manifestement les pays en développement, elle préoccupe aussi les pays industrialisés. En effet, le succès de tous les efforts de collaboration internationale – et pas seulement au niveau du commerce – ne va pas sans une capacité élémentaire de communiquer (par exemple, lire un journal); c'est une richesse qui ne doit pas être à la seule portée des diplomates et de l'élite urbaine.

Les pays en développement luttent depuis des décennies pour réaliser l'alphabétisation complète de leur population. Toutefois, la réalisation de cet objectif souhaitable semble sans cesse leur glisser des mains. Ainsi, lors d'une conférence mondiale des ministres de l'Éducation tenue à Addis-Ababa en 1960, la décision avait été prise de faire en sorte qu'en 1980 au plus tard, les taux d'inscription au niveau primaire atteignent 100 %. Le tableau 9-6 montre dans quelle mesure nous sommes encore loin d'avoir atteint cet objectif.

La première colonne du tableau 9-6 indique le nombre d'enfants inscrits au niveau primaire en proportion de la population en âge de fréquenter l'école primaire. Un chiffre supérieur à 100 % signifie qu'on retrouve dans le réseau des écoles primaires de nombreux enfants qui ont dépassé l'âge du niveau primaire. Dans les pays en développement,

Tableau 9-5

Taux d'analphabétisme dans diverses régions, 1985[1]
En pourcentage

	Hommes et femmes	Femmes
Ensemble du monde	**28**	**35**
Pays développés	2	3
Pays en développement	38	49
Afrique	**54**	**65**
Bénin		
Région urbaine	69	80
Région rurale	93	98
Asie	**36**	**47**
Afghanistan		
Région urbaine	63	79
Région rurale	85	98
Amérique latine	**17**	**19**

1 Les données ont trait aux personnes de 15 ans et plus.
SOURCE Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture [1985].

Tableau 9-6

Taux d'inscription dans diverses régions, 1985
En pourcentage

	Niveau primaire	Niveau secondaire	Niveau supérieur
Afrique	84	33	4
Amérique	106	65	32
Amérique du Nord	103	100	63
Amérique latine et Caraïbes	108	52	15
Asie	100	39	6
Europe (y compris l'Union soviétique)	104	86	24
Océanie	97	75	23
Pays développés	102	88	33
Pays en développement	98	38	6
Ensemble du monde	99	46	12

SOURCE Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, *Annuaire statistique*, 1987, p. 2-33.

notamment en Amérique latine, il arrive fréquemment que les enfants doublent certaines classes; cela constitue un signe révélateur de la piètre qualité du système d'enseignement en ce sens que l'enfant doit fréquenter l'école plus longtemps pour atteindre un niveau donné de connaissances.

L'impossibilité pour les pays en développement de réaliser leur objectif d'alphabétisation complète (pour l'ensemble de leur population) ou de taux d'inscription de 100 % au niveau primaire (pour ce qui est de la fréquentation scolaire des jeunes) est surtout liée à des facteurs démographiques. Les données du tableau 9-7 révèlent que le nombre d'enfants de 6 à 11 ans s'est stabilisé aux alentours de

Tableau 9-7

Variation du nombre d'enfants de 6 à 11 ans dans diverses régions, 1970-2015
En millions

	1970	1985	2000	2015
Pays développés	110	97	100	99
Pays en développement	412	548	634	699
Afrique	58	91	146	205
Amérique latine	48	64	79	87
Asie de l'Est	135	160	137	136
Asie du Sud	179	240	274	275
Ensemble du monde	522	645	735	798

SOURCE Zachariah [1986], tableau 3.

100 millions dans les pays avancés, alors que ce nombre augmentera de plus de 100 % en Afrique entre le milieu des années 80 et le début du prochain siècle. Ce sera tout un défi que de scolariser ces enfants, non seulement lorsqu'on considère les chiffres en cause, mais aussi la question du financement d'un système scolaire de cette taille. Nous reviendrons sur cette question plus loin.

Le financement

Le financement des services d'enseignement a traditionnellement été assuré par l'État (c'est-à-dire par les contribuables). Le tableau 9-8 montre que les sommes consacrées à l'éducation représentent environ 15 % du budget de l'État, tant dans les pays avancés que dans les pays en développement. Dans la plupart des pays, ce pourcentage n'est dépassé que par le budget de la défense.

De nos jours, tant dans les pays avancés que dans les pays en développement, la capacité de l'État de financer l'expansion du système scolaire semble avoir atteint ses limites. Il y aurait deux raisons à cela. Premièrement, la demande de services d'enseignement de la part de la population s'est accrue au-delà de ce que l'État était en mesure d'offrir, disons jusqu'au début des années 60. Dans tous les types d'économie, la demande des étudiants et de leurs familles sur le plan des services d'enseignement n'a cessé de s'accroître; c'est ce que l'on a décrit comme le tremplin de l'école à l'université. Lorsque l'enseignement universitaire est dispensé gratuitement, le seul coût que l'étudiant doit absorber, ce sont les revenus auxquels il renonce pendant ses études. Il est donc tout à fait naturel de s'attendre, à l'échelle mondiale, à une demande excédentaire au niveau des études supérieures, c'est-à-dire à une demande d'inscriptions dans les établissements universitaires qui dépasse la capacité de la plupart des pays de fournir de tels services dans le réseau public.

Deuxièmement, l'État n'est plus en mesure de financer le système d'éducation parce que les recettes fiscales sont limitées. Un accroissement, disons de 10 à 20 %, du taux d'inscription des personnes âgées de 18 à 24 ans a des répercussions sur les recettes de l'État qui dépassent en importance la capacité de la plupart des pays de trouver les crédits additionnels par le biais d'une hausse des impôts. Les recettes fiscales d'un pays servent à beaucoup de fins autres que l'éducation et il va de soi que les élus seront réticents à accroître les sommes consacrées à l'éducation.

La gratuité de l'enseignement à tous les niveaux est souvent préconisée au nom de la justice sociale. Pourtant, plusieurs études faites ces dernières années ont clairement démontré que la gratuité scolaire n'est pas forcément synonyme de justice. En fait, dans de nombreux cas, elle a l'effet

Tableau 9-8

Dépenses publiques consacrées à l'éducation dans diverses régions, 1965-1980
En pourcentage du budget de l'État

	1965	1970	1975	1980
Afrique	16,0	16,4	15,7	16,4
Asie	14,2	13,1	12,2	12,7
Amérique latine et Caraïbes	18,7	18,9	16,5	15,3
Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord	12,4	12,5	11,5	12,2
Pays en développement	16,1	15,8	14,5	14,7
Pays développés	16,0	15,5	14,1	13,7

SOURCE Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, *Annuaire statistique*, années diverses.

contraire, c'est-à-dire que c'est l'ensemble des contribuables qui finance l'éducation des enfants des familles les plus riches dont les rejetons ont plus de chance de s'inscrire à l'université. Cette proposition a été formulée pour la première fois aux États-Unis [Hansen et Weisbrod, 1969] et reprise à de nombreux autres endroits dans le monde. Comme l'indique le tableau 9-9, les étudiants provenant des paliers supérieurs de l'échelle des revenus reçoivent la part du lion des subventions à l'enseignement supérieur.

En plus d'exercer une incidence inégale sur le plan de l'équité, la gratuité scolaire a un effet négatif sur l'efficience : lorsqu'une chose est offerte gratuitement, il devient plus difficile de confier à qui que ce soit le contrôle de la qualité du produit. On observe le cas classique, dans certains pays, d'étudiants dits perpétuels qui ne s'inscrivent à l'université que pour jouir des privilèges qui en découlent (par exemple, la carte d'identité assortie d'une réduction du coût d'un passage dans les transports en commun) au lieu de suivre des cours et d'obtenir leur diplôme dans des délais raisonnables [Banque mondiale, 1986].

Tableau 9-9

Part des subventions à l'enseignement supérieur par tranche de revenu dans divers pays
En pourcentage

	Tranche de revenu		
	Inférieure	Moyenne	Supérieure
Chili	15	24	61
Colombie	6	35	60
Indonésie	7	10	83
Malaisie	10	38	51

SOURCE Banque mondiale [1986], tableau 10.

Le fait que l'éducation soit financée par l'État a un autre effet négatif sur l'efficience du système : au niveau macroéconomique, un pays pourrait sous-investir dans l'ensemble du système d'enseignement parce que les fonds publics qu'il peut consacrer aux nouveaux étudiants sont limités, même au niveau primaire. Si, comme le montrent les chiffres, le rendement sur l'investissement dans l'enseignement primaire est de l'ordre de 26 % dans un pays d'Afrique (voir le tableau 9-2), ce pays compromettrait alors la croissance future de ses revenus s'il n'investissait pas dans l'enseignement primaire, compte tenu du fait que peu de placements ont un taux de rendement aussi élevé.

Les problèmes de carence de financement sont parfois accentués lorsque l'enseignement privé est officiellement interdit ou grandement limité par des règles et des règlements applicables aux écoles privées (par exemple, lorsque les frais de scolarité y sont plafonnés). Par ailleurs, si aucune entrave n'était imposée au fonctionnement des écoles privées, le budget limité de l'État serait soulagé d'autant et ses ressources pourraient être plus avantageusement ciblées sur les besoins des groupes les plus démunis au lieu d'être réparties sur l'ensemble de la population.

Par conséquent, une question importante que les élus de tous les pays devront se poser au cours des prochaines décennies portera sur la façon de remettre en question l'engagement en faveur de « l'éducation gratuite à tous les niveaux » et de considérer les moyens réalistes d'avoir recours à d'autres sources de financement.

La technologie

Les écrits les plus récents sur l'avenir de l'éducation ont surtout porté, à mon avis, sur le rôle de la technologie et, plus exactement, sur les tentatives pour prévoir la nature du progrès technologique dans le but de pouvoir produire les compétences nécessaires au bon fonctionnement de l'économie [par exemple, voir Cyert et Mowery, 1987].

Compte tenu des événements des 10 ou 20 dernières années, je crois que nous avons mis l'accent au mauvais endroit. Comme nous l'avons déjà dit, il s'est révélé impossible de projeter le nombre d'enseignants qui seront requis dans quelques années et encore moins de prévoir la croissance du produit intérieur brut d'un pays comme les États-Unis quelques trimestres à l'avance. Voici un autre exemple. Vers la fin des années 70, personne n'a pu prévoir la vogue que l'ordinateur personnel allait connaître au cours des cinq années suivantes et les effets que cette percée technologique allait avoir sur les travailleurs. L'ordinateur

personnel a pourtant vu le jour et, d'une façon ou d'une autre, le personnel nécessaire pour le faire fonctionner et écrire des programmes a pu être formé. En quelques mois, sinon en quelques jours, les gens qui travaillaient dans des disciplines connexes (par exemple, des mathématiciens) sont devenus des programmeurs.

Même si l'on constate qu'une compétence précise est devenue nécessaire, il ne devient pas forcément indispensable de modifier le système régulier d'enseignement pour qu'il produise des gens possédant ces compétences. Il est tout aussi possible et peut-être plus efficace de créer une main-d'œuvre spécialisée au moyen de la formation en cours d'emploi et de cours offerts par les entreprises elles-mêmes. Ainsi, une enquête menée récemment auprès de quelque 1 000 établissements du Canada concernant l'adoption des technologies informatiques a donné les résultats suivants : 75 % des établissements innovateurs ont signalé qu'en raison du changement technologique, des compétences professionnelles nouvelles et très différentes étaient devenues nécessaires et que, pour combler leurs besoins à ce chapitre, ils préféraient recycler leurs employés, la plupart du temps en leur dispensant des programmes de formation en cours d'emploi et de courte durée [Betcherman et McMullen, 1986]. Dans le cadre d'une autre enquête, plus de la moitié des travailleurs américains ont déclaré avoir eu besoin d'une formation précise avant d'obtenir leur poste actuel et près de la moitié d'entre eux ont acquis cette formation en cours d'emploi [U.S. Bureau of Labor Statistics, 1986*a*, p. 25]. (Voir l'appendice pour un examen plus complet des études pertinentes faites aux États-Unis dont les résultats, par extrapolation, peuvent s'appliquer aux autres pays industrialisés et, notamment, au Canada.)

Tout ce dont nous sommes certains, c'est que certaines industries vont croître davantage que d'autres et que le secteur des services sera au premier plan à ce chapitre (voir le graphique 9-1 pour l'exemple des États-Unis), mais qu'il pourrait être inutile de tenter de prévoir, 15 ans à l'avance, tous les changements relativement mineurs qui surviendront dans le secteur des services.

Compétences requises et changement technologique

Le changement technologique fera-t-il augmenter le niveau des compétences ou de la scolarisation que nécessiteront les emplois de l'avenir ?

En examinant les travaux sur le sujet, on en arrive à la conclusion – sans trop risquer de se tromper – que le changement technologique ne provoquera ni un accroissement ni une diminution sensible des compétences et de la scolarisation.

Levin et Rumberger [1985] ont utilisé le niveau de scolarité comme mesure d'approximation des compétences requises pour analyser les répercussions sur le plan des compétences globales des projections de l'emploi faites par le Bureau of Labor Statistics des États-Unis pour la période 1982-1995. Ils ont conclu que le niveau de scolarité requis pour les emplois prévus en 1995 était quasiment le même que le niveau de scolarité nécessaire pour les emplois de 1982. Dans une démarche similaire, Spenner [1985] a analysé les travaux de 11 auteurs et il a constaté que rien ne permet de dire que le progrès technologique entraîne un accroissement ou une diminution des compétences requises.

D'après Cyert et Mowery [1987, ch. 4], cette constatation paradoxale serait attribuable à la difficulté de définir ou de mesurer les compétences requises pour un emploi donné ou, encore, à l'évolution de la classification des professions au cours d'une certaine période de temps. En outre, le changement technologique peut influer différemment sur les qualifications requises selon le mode d'application des innovations qu'adoptent les dirigeants d'entreprise.

Éléments du débat public

D'ici le tournant du siècle, les problèmes qui seront les plus débattus lorsqu'il sera question du lien qui existe entre l'éducation et le développement économique devraient porter sur les façons d'améliorer l'aptitude générale à communiquer et la formation sur le tas plutôt que sur l'élaboration de projections détaillées des effectifs par type de compétence [Dennison, 1987].

Les pays en développement continueront de viser l'alphabétisation complète de leur population et ce, bien après le début du siècle prochain. La démographie et la capacité de financement seront les principaux obstacles qu'ils devront affronter. Les pays hautement industrialisés s'efforceront de satisfaire la demande de plus en plus grande sur le marché de l'enseignement postsecondaire, surtout au niveau universitaire. Tous les pays chercheront des moyens moins coûteux de scolariser leur population. Ainsi, on pourra préconiser des cycles d'apprentissage plus courts au palier de l'enseignement supérieur ou, encore, mettre l'accent sur les sciences sociales et sur les lettres où les coûts sont moins élevés; et il est possible qu'on ait recours à des systèmes ouverts et à des techniques d'apprentissage à distance (radio, télévision et communications par satellite).

Le problème du choix à faire entre l'enseignement professionnel et la formation générale continuera d'être au premier plan des discussions. L'enseignement professionnel, selon certains, est mieux adapté au développement économique, mais il coûte toutefois plus cher à l'État. Une

évolution technologique rapide et imprévisible favorisera davantage l'acquisition d'une culture générale de sorte que les travailleurs pourront se spécialiser en peu de temps et, peut-être, en cours d'emploi plutôt que dans un établissement d'enseignement régulier [Berryman, 1987*a* et 1987*b*]. Une carrière complète fondée sur une seule profession sera chose du passé. Le changement de profession deviendra donc encore plus courant qu'aujourd'hui. Cela devrait constituer un argument de plus pour les tenants de la thèse de la culture générale par rapport à celle de la formation professionnelle [Resnick, 1987].

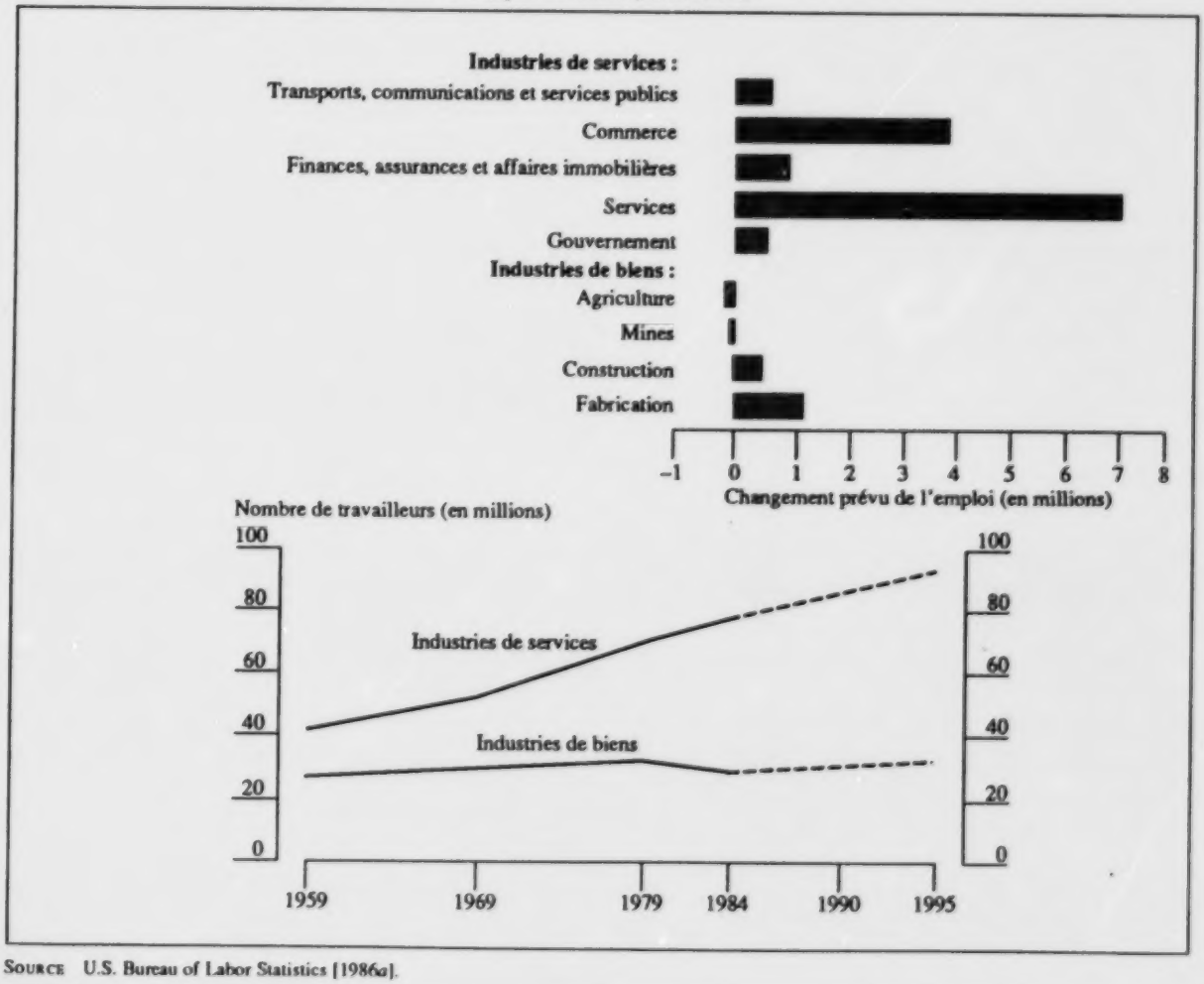
La difficulté la plus sérieuse que rencontreront les chômeurs instruits sera de décider du niveau et du genre de formation à acquérir. Les programmes de sécurité sociale et d'assurance-chômage ne viendront en aide qu'aux plus démunis. Les gens seront donc davantage responsables d'eux-mêmes. Cette nouvelle réalité imposera une responsabilité fondamentale qui aura pour effet de contrôler et de rationaliser le choix d'un programme de formation générale ou professionnelle.

Les problèmes de fond seront ramenés à deux éléments plus ou moins indépendants l'un de l'autre :

- le partage des responsabilités entre l'État et le secteur privé en vue de répondre à une demande croissante pour les services d'éducation, surtout au niveau postsecondaire; et
- la nature, le lieu et la durée de l'enseignement.

Graphique 9-1

Changement prévu de l'emploi aux États-Unis, par industrie, 1959-1995



SOURCE U.S. Bureau of Labor Statistics [1986*a*].

Pour ce qui est du premier élément, les sources actuelles de financement seront progressivement remplacées par d'autres. Du point de vue politique, il deviendra de plus en plus acceptable d'adopter une politique de récupération des coûts dans le secteur de l'enseignement [Jimenez, 1987].

Quant au second élément, l'accent sera mis davantage sur l'acquisition de compétences dans un cadre autre que le système scolaire, par exemple, dans l'industrie. En outre, les cours seront plutôt axés sur l'acquisition d'une capacité générale à communiquer que sur une formation professionnelle très spécialisée.

À mon avis, de tels développements favoriseront l'avènement d'une main-d'œuvre plus souple qui sera en mesure de s'adapter rapidement à tout changement imprévu survenant au sein de l'économie.

Un programme de recherche

Les problèmes nouveaux dont nous venons de parler détermineront la nature des recherches qui seront faites dans le secteur de l'éducation.

Au cours des années 60 et 70, l'approche de la prévision des besoins en main-d'œuvre était au centre de la quasi-totalité des recherches faites sur le rapport qui existe entre l'éducation et le développement économique. Comme nous l'avons déjà dit, les travaux des prévisionnistes ont été très décevants. Ils n'ont pas permis de prévoir ou de changer l'évolution du monde de l'éducation pour l'adapter ou pour stimuler la croissance économique, pour équilibrer l'offre et la demande ou pour éliminer tout excédent ou toute pénurie de main-d'œuvre. Par ailleurs, les recherches ne porteront plus sur les possibilités de substitution entre les divers types de profession et de formation – nous savons déjà que ces possibilités sont énormes.

Les recherches nouvelles devraient être axées sur les questions suivantes :

- Qui assume le coût des dépenses consacrées à l'éducation et à qui ces dépenses bénéficient-elles ? Les pauvres subventionnent-ils réellement l'éducation des riches ? Il ne s'agit pas là d'une question nouvelle, mais une connaissance plus approfondie de son incidence véritable influera grandement sur l'opinion du public et des élus quant à la nécessité de partager le fardeau financier de l'éducation.

- La volonté des familles et des particuliers de payer pour obtenir le niveau et le genre de formation souhaitée – plutôt que ce que l'État leur offre gratuitement. Il s'agit là d'une question très importante qui touche au choix à faire entre un apprentissage général et une formation professionnelle.

- Les modes les plus économiquement efficaces d'offrir des services d'éducation à la population, y compris la formation en cours d'emploi, les systèmes d'apprentissage à distance et la durée de la scolarité dans les pays en développement afin que les populations apprennent à lire et à écrire et qu'elles conservent ces connaissances.

Appendice

Le lien entre la technologie, l'emploi et les compétences aux États-Unis

La plupart des travaux dans ce domaine ne portent que sur certaines industries ou professions; ils laissent donc de côté les effets de certains changements technologiques sur l'ensemble de l'économie. En principe, il faut connaître ces effets globaux avant de pouvoir évaluer de façon pertinente l'incidence du progrès technologique.

Toutes les études globales de ce problème ont été réalisées à l'aide de modèles d'entrées-sorties. L'analyse entrées-sorties repose sur une estimation des coefficients techniques de production qui permettent de déterminer la quantité de main-d'œuvre requise par une industrie donnée ainsi que par d'autres industries. Pour pouvoir évaluer l'effet des techniques nouvelles sur l'emploi, il faut estimer l'effet du changement technologique sur ces coefficients et faire des projections de la demande finale de chaque bien produit. Dans de nombreux cas, les coefficients techniques de production sont indépendants des prix : le fait de doubler le coût d'un facteur de production n'a pas forcément un effet sur la quantité de ce facteur que consomme une industrie. Donc, la plupart des analyses entrées-sorties peuvent expliquer *uniquement* les changements qui surviennent au niveau des échanges interindustriels et qui découlent de la substitution d'un facteur de production (par exemple, le capital) pour un autre (la main-d'œuvre), substitution rendue possible par les technologies nouvelles.

Des applications récentes du modèle d'entrées-sorties à l'analyse des effets des technologies nouvelles sur l'emploi ne tiennent pas compte des changements de la demande finale et de la demande des facteurs de production qui résultent des variations de prix. Cela signifie que, pour une industrie donnée, il n'existe aucun lien entre la croissance de la productivité de la main-d'œuvre et la croissance de la demande. Du fait que les projections effectuées à l'aide du modèle d'entrées-sorties se fondent habituellement sur la

matrice existante des sorties et des entrées, les effets des produits nouveaux sur l'emploi peuvent difficilement être pris en compte dans les projections réalisées à partir de ce modèle.

Howell [1985] est l'un des auteurs qui s'est servi du modèle d'entrées-sorties pour prévoir l'effet des robots industriels sur l'emploi. Sa méthode d'analyse lui a permis de faire des projections de l'utilisation des robots, en 1990, dans 86 secteurs d'activité économique. Il a constaté une baisse nette de 3,7 % de l'emploi en 1986 dans le secteur manufacturier (ou 0,7 % de l'emploi total). Cette méthode d'analyse peut exagérer le déplacement éventuel de l'emploi puisqu'elle ne tient pas compte des hausses de l'emploi qui pourraient découler des réductions de prix et des augmentations de la demande associées à la diffusion de la robotique.

Leontieff et Duchin [1986] ont fait une étude plus complète. Ils ont étudié l'effet de l'informatique sur l'emploi. Ils sont arrivés à la conclusion que l'utilisation généralisée de l'informatique ramènerait l'emploi en l'an 2000 à un niveau inférieur de 8 à 12 % aux niveaux qui seraient nécessaires pour obtenir la même production sans changement technologique. Voici certaines des caractéristiques fondamentales de cette étude :

- La quantité de main-d'œuvre déplacée en raison de l'utilisation généralisée de l'informatique a été calculée à partir de quelques études de cas.
- Les auteurs ont supposé que les rythmes de diffusion et de changement technologique seraient rapides, mais ils n'ont pas tenu compte des effets favorables sur la production et sur l'emploi que le progrès technologique et la croissance de la productivité rendraient possible, sous forme de réductions des coûts relatifs aux tâches accomplies par les commis de bureau et d'autres travailleurs occupant des emplois connexes.
- Ils n'ont tenu compte que des progrès réalisés à l'aide d'une seule technologie.

Les projections globales les plus récentes de l'effet du changement technologique sur l'emploi ont été faites en 1986 par le Bureau of Labor Statistics des États-Unis. Cet organisme a utilisé un réseau de cinq modèles économétriques interdépendants pour projeter la croissance de la population active, le niveau global de l'activité économique, la production de biens et de services de chaque industrie et la demande de main-d'œuvre de chaque industrie. Le tableau 9-10 donne un aperçu de certains des résultats.

Young et Lawson [1986] ont effectué une analyse rétrospective des effets du changement technologique sur l'emploi en décomposant la croissance de l'emploi au cours de la période 1972-1984 en changements attribuables à la croissance de la demande finale et en changements attribuables au progrès technologique. Ils ont obtenu les résultats suivants : le changement technologique survenu au cours de

Tableau 9-10

Professions ayant des effectifs de 25 000 travailleurs ou plus qui devraient connaître une diminution nette de l'emploi en partie à cause du changement technologique, 1984-1995

	Nombre d'emplois en 1984	Perte nette d'emplois entre 1984 et 1995	Baisse
		En milliers	En pourcentage
Sténos	239	–96	40
Conducteurs de camions et de tracteurs	389	–46	12
Commis des postes	317	–27	9
Installateurs et réparateurs de postes téléphoniques	111	–19	17
Magasiniers	788	–16	2
Commis aux statistiques	93	–12	13
Commis au bureau de la paye	207	–11	5
Téléphonistes de central	77	–9	11
Commis aux commandes, commerce de gros et de détail	226	–7	3
Pompistes	303	–6	2
Téléphonistes, service de renseignements	32	–2	7
Diminution totale	–	–251	–

SOURCE U.S. Bureau of Labor Statistics [1986b].

la période étudiée a réduit les besoins en main-d'œuvre par unité de production dans 65 industries examinées sur 79; les changements de la demande finale au cours de la même période expliquaient en partie ou en totalité la diminution de la demande de main-d'œuvre dans 73 industries sur 79; l'effet des technologies nouvelles au niveau des économies de main-d'œuvre a donc été plus que compensé par la croissance de la demande finale; en d'autres termes, l'emploi total s'est accru.

Compte tenu des études dont nous venons de parler, le pessimisme que les gens manifestent généralement à l'égard des effets du changement technologique sur l'emploi ne semble aucunement justifié.

Cyert et Mowery [1987] font état des conclusions d'un groupe d'étude qui a discuté des effets du changement technologique sur l'emploi. Parmi les questions examinées figurent les effets du changement technologique sur le niveau de l'emploi et du chômage dans l'économie américaine; sur les déplacements des travailleurs de certaines industries ou de certains secteurs de l'économie; sur les compétences requises; sur le bien-être des femmes en tant que groupe minoritaire et sur celui des nouveaux venus dans la population active au sein d'une économie modifiée par les technologies nouvelles; et, enfin, sur l'organisation des entreprises et du milieu de travail. Les paragraphes qui suivent abordent les conclusions les plus importantes du groupe d'étude.

Effets du changement technologique sur l'emploi et les salaires dans une économie ouverte

Le changement technologique et la croissance de la productivité ont toujours été associés à des salaires à la hausse et à un emploi total en expansion plutôt qu'en baisse. Cette tendance devrait se poursuivre au cours des années à venir. Comme dans le passé, cependant, il y aura des contractions dans certaines industries et une expansion dans d'autres, et certains travailleurs seront déplacés. Pour ce qui est de l'économie américaine, le changement technologique n'est pas l'unique cause, ni la cause la plus importante de ces perturbations.

De façon générale, l'adoption des technologies nouvelles se fait graduellement plutôt que de façon soudaine. Les effets des innovations sur l'emploi se manifestent suite à la diffusion et à l'adoption des technologies nouvelles qui, dans la plupart des cas, s'étendent sur une période de temps assez longue. Par conséquent, les effets des innovations sur l'emploi sont susceptibles de se manifester de façon plus graduelle que ce n'est le cas des répercussions d'autres facteurs, tels que les fluctuations des taux de change. Le caractère graduel du progrès technologique devrait faciliter en quelque sorte l'élaboration et la mise en place de politiques d'aide à l'adaptation des travailleurs touchés.

Dans le contexte économique international de l'heure, l'adoption lente par les entreprises américaines (par rapport à celles d'autres pays industrialisés) de technologies susceptibles d'accroître la productivité devrait entraîner un déplacement plus important de la main-d'œuvre que si l'adoption de ces technologies se faisait rapidement.

Le rythme des transferts technologiques entre les pays s'est accru; dans le cas des États-Unis, ces transferts comprennent de plus en plus des apports importants de technologie provenant de pays étrangers, de même que la diffusion de résultats de recherches et d'innovations vers ces pays.

La technologie et les caractéristiques des emplois de demain

Par elles-mêmes, les technologies nouvelles ne modifieront probablement pas le niveau des compétences professionnelles requises pour l'ensemble de la population active. D'après les travaux du groupe d'étude, il n'y aura, en raison du changement technologique, ni hausse ni baisse généralisées des compétences professionnelles requises dans l'économie américaine. Cela ne signifie pas, toutefois, qu'il faille cesser d'investir dans l'enrichissement des qualifications professionnelles des travailleurs américains; cet investissement est indispensable à l'adoption rapide des techniques nouvelles qui permettront d'accroître la compétitivité de l'économie américaine.

Le changement technologique ne nuira pas aux perspectives d'emploi des personnes qui arrivent dans la population active avec de solides connaissances de base. D'après les projections les plus fiables de l'évolution future de l'emploi, il semble que le nombre d'emplois va continuer de s'accroître dans les catégories professionnelles où se dirigent la plupart des nouveaux venus dans la population active. Conjuguée à un taux de croissance prévu plus faible du nombre de nouveaux venus, cette observation nous porte à croire que les nouveaux arrivants au sein de la population active qui possèdent de bonnes connaissances de base (raisonnement mathématique, capacité de résoudre des problèmes, de lire et de communiquer par écrit) se tailleront facilement une place sur le marché du travail de demain.

La technologie et l'adaptation de la main-d'œuvre

Une proportion considérable (de 20 à 30 %) des travailleurs déplacés qui possèdent une expérience du marché du travail affichent des carences au niveau des connaissances

de base. Ces travailleurs demeurent souvent en chômage plus longtemps et ils ont de la difficulté à trouver un nouvel emploi qui ne comporte pas une baisse importante de salaire. Étant donné que le changement technologique et structurel au sein de l'économie taxera de plus en plus la capacité des travailleurs de s'adapter, les travailleurs expérimentés à qui il manque certaines connaissances de base éprouveront encore plus de difficultés sur les marchés du travail de demain.

On a pu observer que les travailleurs déplacés qui sont avertis assez longtemps à l'avance de la perte permanente de leur emploi connaissent des périodes de chômage de moins longue durée que les travailleurs qui ne reçoivent pas de préavis de ce genre.

La partie III de la loi intitulée *Job Training Partnership Act* constitue l'essentiel du programme d'aide du gouvernement américain à l'intention des travailleurs déplacés; l'accent y est mis sur le reclassement dans de nouveaux emplois le plus rapidement possible, mais cette loi ne semble pas répondre aux besoins d'un grand nombre de travailleurs déplacés.

Les programmes d'aide à l'adaptation des travailleurs déplacés permettent de réduire la durée des périodes de chômage qu'entraînent les déplacements et ils font bénéficier ces travailleurs de salaires plus élevés dans les nouveaux emplois qu'ils trouvent immédiatement après leur participation à ces programmes.

L'origine et le rythme du changement technologique

Des facteurs autres que la technologie de même que les modes de gestion et d'organisation ont un effet déterminant sur l'adoption des technologies nouvelles et sur l'incidence de celles-ci au niveau de la qualité des produits, de la productivité de la main-d'œuvre et des compétences requises de la part des travailleurs.

Une population active possédant de bonnes qualifications professionnelles et qui, par le fait même, est susceptible d'adopter plus rapidement les technologies nouvelles sera mieux en mesure d'aider les entreprises américaines à rester à la fine pointe de la technologie et à être plus compétitives sur les marchés mondiaux.

Le rythme du changement technologique ne semble pas avoir augmenté ces dernières années aux États-Unis.

L'offre et la demande de main-d'œuvre

En moyenne, plus de 1 million de travailleurs expérimentés (qui occupaient leur poste depuis au moins trois ans) ont été déplacés à chaque année au cours de la période 1979-1983.

Les travailleurs possédant une meilleure formation professionnelle connaissent, lors d'une mise à pied, des périodes de chômage de plus courte durée que ceux qui ont une formation moins poussée.

Le taux de croissance de la population active aux États-Unis devrait être beaucoup moins élevé durant la prochaine décennie qu'au cours de la période 1975-1985.

Le taux de rendement d'une scolarisation plus poussée au sein de la population active aux États-Unis s'est accru considérablement depuis les années 70.

Pour ce qui est de la scolarité au niveau secondaire, des écarts prononcés existent toujours entre les Blancs, les Noirs et les hispanophones au sein de la population active des États-Unis, bien que ces écarts se soient rétrécis ces dernières années.

Le caractère dynamique des marchés du travail aux États-Unis et le caractère progressif du progrès technologique devraient permettre aux travailleurs de s'adapter sans heurt à ces changements.

Le niveau de la demande de main-d'œuvre aux États-Unis, surtout dans le secteur manufacturier, a subi les contrecoups de la baisse de la compétitivité internationale de bon nombre d'industries américaines.

La diminution de la part de l'emploi manufacturier dans l'emploi total s'est accélérée au cours des sept dernières années. En outre, les baisses de salaires subies par le groupe restreint de travailleurs qui ont dû passer d'un emploi dans le secteur manufacturier à un emploi dans un autre secteur de l'économie se sont accentuées.

Aperçu des études traitant de l'effet du changement technologique sur l'emploi, les compétences et la rémunération

Il est extrêmement difficile de prévoir les effets que le changement technologique aura sur certains secteurs d'activité ou sur certaines professions.

On ne peut pas tenir le changement technologique responsable de l'accroissement, au cours des deux dernières décennies, de l'inégalité de la répartition du revenu des ménages.

Il est très difficile de tenter d'évaluer l'incidence du changement technologique sur la structure des professions

et sur les qualifications professionnelles, au-delà des connaissances de base, que doivent posséder les nouveaux venus dans la population active.

Incidence inégale du changement technologique sur les travailleurs noirs, les femmes au travail et les nouveaux venus dans la population active

L'effet négatif que le changement technologique exerce sur l'emploi dans certaines professions aura peu ou pas de répercussions sur les perspectives d'emploi futures des travailleurs noirs.

L'incidence défavorable du changement technologique sur l'emploi dans certaines professions, qui s'avère mineure dans l'ensemble, n'aura également que peu de répercussions sur les perspectives d'emploi des femmes.

Les nouveaux venus dans la population active qui appartiennent à des minorités ethniques possèdent souvent un faible niveau de scolarité et des connaissances de base limitées, ce qui contribue à entraver le processus d'adaptation au changement technologique chez ces travailleurs.

Le changement technologique et le milieu de travail

Le changement technologique ne semble pas aboutir inévitablement à la création de deux classes au sein de la population active, qui pourraient résulter d'une diminution de la mobilité professionnelle dans certains milieux de travail et d'une réduction des qualifications requises pour certains emplois.

Certaines techniques de gestion (notamment le recyclage des travailleurs vers d'autres postes au sein de l'entreprise, un avis préalable à la mise en place de technologies nouvelles ou des consultations entre les employeurs et les salariés sur l'adoption d'une technologie) qui facilitent l'adaptation des travailleurs au changement technologique profitent souvent autant à la direction qu'aux travailleurs parce qu'elles favorisent une mise en place plus rapide des techniques nouvelles, sans pertes importantes de production ou autres inconvénients.

Les effets directs et indirects du changement technologique pourraient constituer autant de défis importants à relever pour les organismes de réglementation de la santé et de la sécurité au travail, tout en contribuant à réduire les risques d'accidents sur les lieux de travail.

Les politiques actuelles en matière d'adaptation de la main-d'œuvre

Certains programmes du gouvernement américain destinés aux travailleurs déplacés, notamment le Trade Adjustment Assistance Program, prévoient un traitement différent selon la cause qui est à l'origine du déplacement de main-d'œuvre. Des programmes de ce genre entraînent un traitement inéquitable de certains groupes de travailleurs déplacés et sont souvent responsables de longs délais dans l'octroi de l'aide.

Les politiques d'assurance-chômage en vigueur aux États-Unis permettent d'offrir un revenu d'appoint au cours de périodes d'inactivité temporaire, mais elles n'apportent aucune solution viable aux problèmes du déplacement de longue durée.

Dans l'ensemble, le système de formation semble être très sensible à l'évolution de la demande des employeurs sur le plan des qualifications professionnelles.

Les projections détaillées des compétences requises par l'économie américaine ont toujours été imprécises et leur valeur a toujours été limitée.

Commentaires de Jeannine David-McNeil

À l'aube de l'an 2000, plusieurs pays s'interrogent sur la qualité et la pertinence de leur système d'éducation en vue des défis du siècle à venir.

Les États-Unis veulent réduire le nombre des abandons en cours d'études et améliorer les qualités du corps enseignant américain. La France s'inquiète des conséquences d'une sélection trop précoce sur les niveaux de qualifications des jeunes. Les autorités soviétiques se questionnent sur les possibilités de décalage entre les connaissances dispensées dans leurs différents programmes scolaires et les réalités du monde actuel. Malgré les enviables succès de ses élèves, le Japon note certaines lacunes de son système d'éducation, c'est-à-dire la compétition acharnée entre les élèves et le peu de préoccupations consacrées au développement de la créativité. L'Allemagne de l'Ouest cherche à corriger l'hyperspécialisation de ses programmes scolaires en privilégiant les matières générales. Le système anglais d'éducation est revu pour permettre une évaluation des connaissances académiques tout au long de l'année. Toutes ces sociétés, de traditions culturelles et de politiques différentes, sont conscientes du rôle de l'éducation pour assurer l'avenir économique de leur pays.

Plusieurs politiciens, chefs d'entreprise, responsables syndicaux et parents canadiens ont, à maintes reprises, jugé très sévèrement la formation scolaire dispensée au Canada. Les jeunes canadiens sont-ils formés adéquatement pour assurer la qualité des ressources humaines requise pour conserver

ou améliorer la position concurrentielle de notre pays ? Selon la conférence de George Psacharopoulos, une réflexion sur certains thèmes permettrait d'éclairer les débats sur l'éducation à privilégier d'ici l'an 2000.

Ce dernier a bien résumé les principales écoles de pensée et les limites des théories économiques concernant les interrelations entre l'éducation, le marché du travail et la croissance économique. Dans l'ensemble, je suis parfaitement d'accord avec les propos de Psacharopoulos. Néanmoins, il aurait été intéressant qu'il précise, en ce qui concerne les difficultés inhérentes aux prévisions des besoins en ressources humaines, les facteurs responsables de ces limites. Est-ce la méthodologie utilisée ou la qualité des données statistiques qui est responsable des erreurs de prévisions ? À mon avis, au Canada, la pénurie d'informations statistiques relatives aux caractéristiques de la population active et aux projets d'investissements des organisations sont les principales causes des limites et des erreurs des prévisions en main-d'œuvre. Il est risqué de chercher à prévoir les besoins en main-d'œuvre de l'économie canadienne en s'appuyant sur une structure professionnelle revue à tous les 10 ans et sur des prévisions très approximatives des projets d'investissements des entreprises canadiennes. Compte tenu des expériences passées, faut-il renoncer à toute planification en ressources humaines ou plutôt presser les gouvernements à fournir des données statistiques sur la population active plus désagrégées et à périodicités adéquates ? Je crois que les prévisions en ressources humaines sont indispensables pour orienter les politiques d'emploi, de main-d'œuvre et de croissance économique. Les surplus ou les pénuries de main-d'œuvre sont coûteux pour une économie et ils peuvent compromettre la réalisation des objectifs de développement économique.

L'auteur a terminé son exposé en citant certains défis auxquels seront confrontés, au cours de la prochaine décennie, les pays industrialisés et les pays en développement : la lutte à l'analphabétisme, le financement des systèmes d'éducation et les nouveaux besoins en main-d'œuvre suite aux changements technologiques. Poursuivons ces réflexions en tentant de formuler plus spécifiquement certains défis de l'an 2000 pour les systèmes d'éducation canadiens : l'assainissement des finances des institutions universitaires et des commissions scolaires et la révision du contenu des programmes de formation.

Financement de l'éducation

En raison du partage historique des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces, il est toujours délicat de discuter du financement de l'éducation dans un contexte canadien. En évitant de polariser les débats autour de la problématique de l'apport souhaitable des divers paliers gouvernementaux, tentons, à l'aide des deux interrogations suivantes, d'identifier les aspects du financement de l'éducation canadienne à modifier en priorité d'ici l'an 2000. Est-ce que le Canada peut maintenir ou améliorer sa position concurrentielle mondiale en maintenant inchangé son niveau actuel de dépenses en éducation ? La qualité des systèmes canadiens d'éducation peut-elle être accrue sans compromettre l'équilibre budgétaire des institutions d'enseignement ?

Il est unanimement reconnu qu'un financement adéquat de l'éducation est nécessaire à la réalisation des objectifs de croissance économique d'une nation. Il suffit qu'un pays accepte cette interdépendance entre la croissance économique et l'éducation pour que celle-ci figure parmi les priorités gouvernementales. Au Canada, il est urgent de sensibiliser les autorités responsables aux conséquences économiques futures du sous-financement auquel l'ensemble des institutions canadiennes d'enseignement sont soumises depuis plusieurs années.

Présentement, les déficits budgétaires importants ont forcé les responsables des universités et des commissions scolaires à réduire leurs dépenses à des niveaux insuffisants pour assurer une qualité adéquate de l'éducation. Le non-renouvellement des appareils de laboratoires, la diminution des collections des bibliothèques, l'achat d'un nombre insuffisant de micro-ordinateurs ou de livres scolaires pour les élèves des niveaux primaire et secondaire, la faible participation aux congrès et aux sociétés savantes et la réduction ou le maintien en termes réels de la masse salariale sont des décisions qui, lorsqu'elles sont maintenues pendant plusieurs années consécutives, compromettent la qualité de l'enseignement.

Le tableau 9-11 montre qu'au Canada, compte tenu de l'inflation, les dépenses réelles en éducation per capita ont cessé d'augmenter depuis 1980.

Tableau 9-11

Dépenses au titre de l'enseignement, Canada, 1975-1984

	Total per capita	
	En dollars courants	En dollars constants
1975	570	570
1980	923	607
1984	1 270	607

SOURCE Statistique Canada [1986].

Malgré un contrôle étroit des dépenses, la proportion du produit national brut canadien consacrée à l'éducation demeure plus élevée que celles de plusieurs pays industrialisés (tableau 9-12).

Il peut sembler inopportun de rappeler, aux responsables gouvernementaux, l'urgence de revoir le financement des institutions de formation scolaire dans un contexte de déficits budgétaires importants et de taux élevés de taxation des individus et des entreprises. Est-il possible d'augmenter les budgets consacrés à l'éducation en ne compromettant pas l'équilibre budgétaire gouvernemental ?

Traditionnellement, tel que souligné par Psacharopoulos, l'éducation est en grande partie gratuite pour l'individu; elle est financée presqu'en totalité par les gouvernements. Une diversification des sources de financement de l'éducation, en particulier aux niveaux postsecondaire et universitaire, permettrait de mieux concilier les objectifs de financement adéquat des institutions d'enseignement et d'assainissement des finances publiques.

Plusieurs efforts ont été tentés dans ce sens au cours des dernières années. En particulier, plusieurs initiatives ont cherché à augmenter les liens entre les universités et les entreprises.

Plusieurs organisations aident financièrement les maisons d'enseignement en subventionnant des programmes ou des centres de recherches, en finançant le développement de nouveaux cours pour la formation de leurs ressources humaines et en faisant des dons d'équipement, de matériel et de services. Par ces ententes, le secteur privé contribue à la fois au financement et à la qualité du savoir dispensé par les maisons d'éducation. Plusieurs entreprises privées restreignent leurs contributions d'aide au secteur de l'éducation à de généreux dons lors de campagnes de financement; il serait souhaitable que ces dernières développent des liens plus étroits et plus soutenus avec les institutions d'enseignement si elles désirent s'assurer de la pertinence du savoir dispensé.

Les individus pourraient aussi contribuer à la réduction des déficits budgétaires des maisons d'enseignement en acceptant une hausse des frais de scolarité. Au Québec, depuis plus de 30 ans, les frais de scolarité universitaires sont identiques pendant que les dépenses de fonctionnement suivent le rythme de l'inflation. Cependant, toute révision des frais de scolarité ne doit viser que le niveau d'enseignement supérieur; il est bien entendu que les niveaux d'enseignement obligatoire doivent être maintenus gratuits. Une augmentation des déboursés des étudiants et étudiantes permettrait peut-être de décourager la clientèle dilettante, d'inciter la population à s'intéresser davantage à son système d'éducation et de mieux répartir les coûts de la formation entre les personnes inscrites aux différents programmes de formation et les transferts gouvernementaux financés par les impôts des contribuables. Les subventions versées par l'État aux établissements d'enseignement postsecondaire ou universitaire doivent être maintenues à un niveau équitable puisqu'elles sont en réalité des transferts entre des contribuables (dont les revenus sont pour plusieurs très limités) à des étudiants qui proviennent en général des milieux les plus aisés de la société.

Est-ce que les difficultés financières présentes des commissions scolaires et des institutions d'enseignement postsecondaire peuvent être corrigées d'ici l'an 2000 ? Il est souhaitable que cet objectif soit réalisé dans les plus brefs délais, sinon les systèmes d'éducation canadiens pourront difficilement contribuer à la réalisation des objectifs de croissance économique du pays. Les gouvernements ont choisi dans une première étape d'assainir les finances scolaires en réduisant la croissance des dépenses. Le redressement budgétaire par le contrôle des dépenses risque maintenant de compromettre la qualité de l'éducation; il faut alors envisager l'augmentation des revenus des institutions d'enseignement. Dans un contexte de vieillissement de la population, qui amène une diminution des clientèles scolaires, un financement de l'éducation basé principalement sur l'importance des inscriptions doit donc être revu afin de ne pas compromettre l'existence de certaines institutions dont l'apport au développement économique est essentiel en raison soit de leur réputation d'excellence, soit du rôle stratégique qu'elles jouent dans la croissance économique de certaines régions.

Tableau 9-12

Dépenses de certains pays au titre de l'enseignement, 1975-1984

En pourcentage du produit national brut

	Dépenses consacrées à l'enseignement		
	1975	1980	1984
Canada	7,8	7,5	7,6
France	5,2	5,1	5,8*
Allemagne de l'Ouest	5,1	4,7	4,5*
Japon	5,5	5,9	5,7*
Suède	7,1	9,1	8,0*
Royaume-Uni	6,5	6,9	..
États-Unis	6,7	5,7	5,3*

*Données les plus récentes (1982 ou 1983).

SOURCE Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, *Annuaire statistique*, 1986.

Un des défis de la prochaine décennie sera de financer adéquatement les systèmes d'éducation en cherchant, d'une part, à respecter les principes de la gratuité scolaire et du partage des juridictions provinciales et fédérales et, d'autre part, à ne pas compromettre l'équilibre budgétaire des différents gouvernements.

Le contenu de l'éducation

Plusieurs économistes intéressés à l'éducation limitent leurs travaux principalement ou exclusivement à l'analyse des relations entre le niveau des dépenses ou le nombre de diplômés et la performance économique d'une région. Les aspects relatifs au contenu de la formation étant plus difficilement quantifiables, ils évitent les études cherchant à identifier les interrelations entre la qualité de l'éducation et la croissance économique. L'Organisation de coopération et de développement économiques [1985, p. 120] soulignait ainsi l'influence du contenu de la formation sur l'économie :

> [. . .] on reconnaît désormais que le rôle que joue l'enseignement en conférant aux jeunes des caractéristiques non cognitives et, plus généralement, une mentalité et une certaine éthique peut avoir une influence aussi déterminante sur l'économie que la transmission des connaissances théoriques et pratiques. Ainsi, l'enseignement fait-il bien davantage en préparant les jeunes et les adultes à jouer leur rôle dans l'économie et à mener leur vie professionnelle que de dispenser le « bon » dosage de connaissances et de compétences de tous niveaux, si importante que soit cette fonction. Le rôle de l'enseignement a des effets lointains et souvent intangibles sur des facteurs tels que la productivité, l'esprit d'entreprise, les habitudes d'économie et de consommation, l'attitude à l'égard de l'innovation, la satisfaction au travail et les relations professionnelles [. . .]. En somme, l'enseignement qui doit préparer les jeunes à vivre dans un univers caractérisé par la rapidité et la complexité du changement est lui-même un moyen puissant de faciliter et d'orienter ce changement.

Psacharopoulos, dans son exposé, a mentionné certains aspects qualitatifs de l'éducation qui influenceront le développement économique des prochaines années : le taux d'analphabétisme, le dosage de la formation entre les contenus généraux et spécialisés ainsi que le choix des spécialités professionnelles à privilégier. Ces défis de l'éducation de l'an 2000 sont-ils pertinents dans un contexte canadien ?

L'analphabétisme

Le Canada n'échappe pas au problème de l'analphabétisme. Un sondage effectué par Southam News indique que 4,5 millions de Canadiens, soit 24 % de la population âgée de plus de 18 ans, sont incapables de lire, d'écrire ou de manier des chiffres, même à un niveau élémentaire [Gouvernement du Canada, 1988, p. 11].

L'augmentation des dépenses en éducation réduit significativement le taux d'analphabétisme des pays en voie de développement. Dans les pays industrialisés, la solution au problème de l'analphabétisme relève du contenu de l'éducation plutôt que des facilités d'accès à la formation. Au Canada, les programmes scolaires doivent être revus pour, d'une part, les rendre plus attrayants dans le but de retenir le plus longtemps possible les adolescents et, d'autre part, d'assurer que les méthodes d'apprentissage et le contenu des programmes sont adéquats pour garantir une connaissance minimale qui permet aux jeunes Canadiens de fonctionner dans le monde actuel. D'après le sondage du Southam News [1988, p. 7], « plus de la moitié de ceux qui ont été identifiés comme étant fonctionnellement analphabètes affirment avoir fréquenté l'école secondaire, un tiers d'entre eux disent qu'ils détiennent un diplôme secondaire et un sur 12 prétendent avoir obtenu un grade universitaire ».

De tels constats nous obligent à nous interroger sérieusement sur la qualité de la formation et des outils d'évaluation des connaissances utilisés par les divers niveaux d'éducation. Aucune solution miracle n'existe pour supprimer l'échec scolaire. Toutefois il est opportun de rappeler que les défavorisés des points de vues socio-économique et culturel connaissent plus de difficultés et d'abandons scolaires. Il ne suffit donc pas de fixer des objectifs en termes absolus d'amélioration de la qualité et du taux de rétention de la clientèle scolaire pour réduire le taux d'analphabétisme; il faut de plus s'assurer que le contenu de la formation, les méthodes pédagogiques et les outils d'évaluation permettent d'améliorer les chances de succès scolaires des enfants issus de milieux moins privilégiés (ceux des quartiers pauvres et ceux qui appartiennent à des minorités ethniques et culturelles). La réalisation de cet objectif est importante puisque les résultats scolaires influencent étroitement les chances ultérieures d'occuper des emplois stables et rémunérateurs. Dans un contexte de vieillissement de la population et de pénuries possibles de main-d'œuvre, problèmes potentiels de l'économie canadienne des années 2000, l'analphabétisme doit être évité à tout prix, afin de s'assurer une utilisation optimale des ressources humaines.

Les programmes de formation

Les programmes de formation sont fréquemment critiqués : connaissances trop diffuses et abstraites, trop de matières à option et de choix individuels, méthodes pédagogiques trop permissives et programme trop élargi. Selon

plusieurs intéressés, la formation scolaire canadienne recherche davantage l'information que la formation; elle parvient ainsi plus difficilement à assurer une maîtrise acceptable des compétences cognitives de base. Récemment, pour expliquer le faible classement, lors d'une comparaison internationale des connaissances en sciences, des élèves canadiens des niveaux primaire et secondaire, les chercheurs soulignaient que le nombre de jours de classe et la durée de la journée dans les écoles canadiennes très inférieurs aux normes des pays les plus performants pouvaient être un facteur explicatif.

Mesurer et identifier les variables déterminantes de la qualité d'un système d'éducation d'une société est un exercice très complexe. Toutefois, cette complexité n'est pas une justification valable pour qu'un gouvernement s'abstienne de tenter l'expérience. L'évaluation de la pertinence et de la qualité du savoir dispensé doit être une préoccupation constante des autorités puisque dans une économie dynamique les programmes d'éducation doivent être révisés régulièrement afin de les ajuster à l'évolution des besoins économiques et des aspirations de la société.

Tous s'entendent pour reconnaître l'importance d'une main-d'œuvre bien formée pour la réalisation des objectifs économiques d'une société. Les désaccords apparaissent lorsque ces derniers tentent de préciser la signification concrète d'une « bonne » formation. L'équilibre ou l'importance à accorder à la culture générale, aux disciplines de base et aux études spécialisées sont constamment remis en question et ils diffèrent selon les intervenants : les gouvernements, les institutions d'enseignement, les entreprises, les parents ou les élèves. Tous recherchent la « formation » qui permettra aux diplômés d'être capables de vivre en société, d'être productifs et de s'adapter tout au long de leur vie active aux exigences changeantes du marché du travail. Les attentes face à l'enseignement sont nombreuses et très diversifiées. Compte tenu des disponibilités budgétaires dont disposent les gouvernements pour la mission éducation, attendons-nous trop de l'enseignement ? Si oui, il faudra préciser les objectifs prioritaires des systèmes d'éducation. Les responsabilités spécifiques des différents secteurs devront être définies clairement et d'une manière réaliste.

Il est difficile de connaître aujourd'hui les exigences détaillées du marché du travail de la prochaine décennie. Nous savons cependant que certains métiers ou compétences subiront des changements importants. Certaines qualifications seront désuètes. Les nouveaux emplois exigeront des compétences différentes de celles qui sont demandées présentement. Il est donc primordial, d'une part, de faire en sorte que les jeunes n'acquièrent pas des qualifications désuètes ou des diplômes dans des spécialisations en décroissance et, d'autre part, que les programmes de formation soient conçus pour donner une base permettant une adaptation facile aux nouvelles qualifications. La rapidité du changement exige que la formation vise à apprendre et qu'elle inculque le désir de continuer à apprendre. Le contenu de l'enseignement doit être constamment revu pour adapter les formations aux exigences des emplois en constantes transformations.

La responsabilité dans le domaine de l'éducation étant une juridiction provinciale, est-ce que le gouvernement fédéral peut jouer un rôle significatif dans l'orientation du contenu des programmes canadiens de formation ? Le gouvernement fédéral a, récemment, dans le domaine de la science et de la technologie, démontré qu'il peut être un agent déclencheur et catalyseur très efficace pour orienter les efforts de réflexion et d'intervention des provinces. La sensibilisation et le leadership pour encourager et appuyer les autorités provinciales à revoir la pertinence et la qualité de leur système d'éducation en regard des objectifs nationaux sont des responsabilités fédérales. Les interventions des organismes fédéraux dans le domaine de l'éducation devraient être orientées vers l'importance des facteurs qualitatifs des processus d'acquisition et de transmission du savoir et non vers les modalités d'organisation des structures scolaires.

Conclusion

L'éducation doit à la fois s'adapter à l'évolution de l'économie, aux aspirations de la société et influencer leur développement. Les politiques d'éducation doivent concilier l'adaptation aux exigences changeantes du marché du travail et la réalisation de la mission à long terme de la formation scolaire.

Le leadership de concertation pour l'élaboration d'objectifs de formation des ressources humaines compatibles avec les stratégies de développement économique revient au gouvernement fédéral. La mise en œuvre des politiques d'enseignement pour la réalisation de ces attentes est une initiative des gouvernements provinciaux. À chacun de ces niveaux, il est souhaitable que les entreprises et la collectivité soient consultées et impliquées activement.

Les politiques d'éducation sont des instruments de politique économique et non des coûts purement sociaux. Les dépenses en éducation sont des sources, à moyen et long termes, de revenus et de richesses. Un financement et un contenu adéquats des systèmes d'éducation sont des prérequis à la croissance soutenue des sociétés.

IV Le cadre institutionnel et environnemental de la politique économique

Les trois premiers volets de cette conférence ont fait ressortir clairement la nécessité pour le Canada de s'ajuster et de s'adapter afin d'être en mesure de relever les défis de la concurrence et de la coopération internationales. Mais la capacité d'adaptation d'un pays dépend pour beaucoup de la nature de ses institutions, de ses instances gouvernementales et décisionnelles et du processus de prise de décision. C'est ce thème central – la prise de décision dans l'élaboration des politiques économiques – qui sert de fil conducteur aux discussions du quatrième volet. Plusieurs aspects du cadre institutionnel canadien y sont analysés, permettant de porter un jugement critique sur la capacité du Canada de mener à bien l'implantation des politiques qui s'imposent face aux défis économiques, démographiques et environnementaux émergeant de la globalisation.

Trois facettes du processus de décision retiennent plus particulièrement l'attention des auteurs. D'abord, il est question de l'importance du consensus social, économique et politique sans lequel les autorités gouvernementales peuvent difficilement initier des actions concrètes et effectuer les changements requis. Cette discussion débouche immanquablement sur un second aspect du processus de décision – la capacité des institutions et instances de décisions au Canada à créer ce consensus et donc à réagir aux pressions mondiales. C'est là le propos principal du deuxième essai qui met en lumière les difficultés particulières que peut comporter le système fédéraliste canadien, avec son partage des pouvoirs entre 11 gouvernements, lorsque le besoin d'élaborer des stratégies nationales se fait pressant. Enfin, on ne saurait aborder le sujet de la prise de décision sans toucher à la matière première du processus, c'est-à-dire l'expertise, le rôle du conseiller et la pertinence du savoir qu'il communique aux preneurs de décision. Le troisième essai se penche donc plus particulièrement sur le rôle des conseillers économiques dans la prise de décision, puisqu'il est question ici de politiques économiques. La capacité de la science économique à apporter des solutions aux problèmes identifiés au cours des volets précédents est remise en cause. L'analyse des rapports entre théoriciens et praticiens révèle, entre autres, l'importance de ces rapports pour l'établissement et le maintien d'un consensus social.

Consensus et politique économique

Dans le premier essai, Ian Stewart nous propose donc une réflexion sur l'importance du consensus social, économique et politique comme déterminant de la performance économique. Pour guider la réaction stratégique du Canada aux forces globales et tendances internationales, l'existence d'un tel consensus est jugée essentielle. Or, à l'heure actuelle, on observe une politisation et un morcellement de la société canadienne qui bloquent la réforme des politiques économiques, sociales et industrielles et l'élaboration de stratégies nationales. Si rien ne change, ce manque de consensus risque d'affecter la qualité de nos politiques économiques et notre performance économique.

Stewart démontre comment le keynésianisme, issu des événements entourant la Dépression, a donné lieu à une période unique qu'il qualifie d'âge d'or du consensus. Ce keynésianisme, qui englobe beaucoup plus que l'apport de Keynes à la théorie macro-économique, a fourni à la démocratie capitaliste ses assises idéologiques et politiques en permettant à l'État de concilier la propriété privée des moyens de production et une gestion démocratique de l'économie axée sur la recherche du plein emploi et la répartition du revenu. C'est la prolongation de ce même consensus keynésien qui a permis l'établissement des organismes internationaux issus de la conférence de Bretton Woods : le Fonds monétaire international, le GATT et la Banque mondiale. Dans les pays industrialisés, le solide consensus entourant le keynésianisme, couplé d'une période de forte croissance économique, ont permis à l'État-providence de prendre son essor sans susciter, comme c'est le cas aujourd'hui, de vives inquiétudes à l'égard de la compétitivité à l'échelle internationale.

L'auteur passe brièvement en revue les forces économiques et les contre-attaques intellectuelles et idéologiques des années 70 et 80 qui ont contribué à l'érosion du consensus keynésien pour donner place à une « nouvelle orthodoxie » privilégiant l'efficacité des marchés et dénonçant l'interventionnisme de l'État. Parmi ces facteurs, il faut compter une crise dans la pensée économique qui a brouillé le consensus qui se manifestait dans les avis donnés aux décideurs publics – thème qui sera repris en détail par Alan Blinder dans le dernier essai de ce volet.

Selon Stewart, la nouvelle orthodoxie vise à réaliser un consensus fondé sur le libéralisme économique et politique; elle croit en l'individualisme, la privatisation, la déréglementation et l'efficacité du marché; elle considère l'État-providence comme une entrave à l'efficacité et à la

motivation et préconise la réduction du rôle de l'État en général. Cette philosophie place l'accent sur la liberté et la responsabilité individuelle.

Stewart souligne que cette nouvelle orthodoxie fait face à divers défis avant d'acquérir la force prescriptive et consentuelle qu'avait auparavant la doctrine keynésienne. Le consensus keynésien semblait offrir des solutions aux deux faiblesses – distributive et redistributive – des économies de marché. La réforme de ces deux systèmes est nécessaire à la mise en place d'un consensus social en vue de l'action collective menant à une meilleure performance économique. De façon similaire, sur le plan international, l'auteur fait remarquer que la Commission mondiale sur l'environnement et le développement évoque la mise en place de lois, de règlements, de politiques publiques, d'une plus grande collaboration entre les nations en général et souligne l'urgence de promouvoir l'équité sur le plan international – un ensemble de politiques et de valeurs dont la nouvelle orthodoxie semble justement s'éloigner.

Stewart ne propose pas un retour au keynésianisme d'antan. Pour favoriser un consensus social, pense-t-il, il est essentiel de relever le défi de la croissance de l'État et de remettre les gouvernements sur la voie de l'efficacité, du contrôle de la gestion et de l'imputabilité. Il propose plutôt de mettre l'accent sur le rôle des biens collectifs et l'organisation judicieuse de leur production. Pour lui, la conception efficace et efficiente de ces biens publics demeure essentielle au consensus qui assurera le bon fonctionnement de l'économie de marché et une bonne performance économique en général. Il propose une réforme de l'ordre social par laquelle l'équité serait le complément de l'efficacité et non son ennemie. Sans prétendre proposer un nouveau projet de société, il suggère quelques éléments essentiels de cette nouvelle philosophie publique basée sur la production de biens collectifs.

Premièrement, il propose l'adoption de politiques efficaces visant à résoudre les problèmes de répartition et de redistribution du revenu. Il souligne l'urgence d'une réforme de la fiscalité et des transferts au Canada non seulement pour alléger le poids global du système sur les finances publiques, mais aussi pour enrayer la dépendance et la désincitation provoquées par des taux de récupération fiscale implicites trop élevés et pour rencontrer adéquatement les nouvelles demandes de prestations sociales à venir. Stewart prétend que seule une réforme radicale dans laquelle on saura exactement comment les programmes sont financés et administrés, et qui fera appel à un large consensus au sein de la collectivité sur l'équité des résultats recherchés, a des chances de se réaliser.

Deuxièmement, l'auteur propose une évaluation approfondie de la qualité du système d'éducation et une augmentation des fonds publics qui y sont affectés. Il recommande également de consacrer une plus grande partie des fonds publics au logement et à l'infrastructure, en particulier dans les domaines des communications et de l'encouragement à l'innovation. Une attention particulière devrait être accordée à la question de l'immigration pour éviter qu'elle devienne une source regrettable de discorde interne et de difficultés économiques.

Enfin, dans une perspective plus internationale, Stewart souligne l'immense défi que les contraintes environnementales si bien décrites par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement risquent de poser pour l'implantation de politiques économiques consensuelles à mesure que l'an 2000 approche. L'auteur insiste sur la nécessité pour l'humanité de développer de nouveaux principes et de nouvelles normes de comportement qui permettent de réconcilier les comportements privés avec l'intérêt public. En quelque sorte, Stewart semble entrevoir dans le défi environnemental un territoire de prédilection pour le développement d'une mentalité des biens publics.

Ces observations sur les questions environnementales viennent appuyer l'argumentation de l'auteur à l'effet que l'acceptation et une meilleure compréhension des propriétés des biens publics de la part de la population sont primordiales pour la performance économique au même titre que la conception efficiente et efficace de ces biens publics. La recherche d'un consensus social passe par des « décisions collectives » à propos de ce qu'il faut ou ne faut pas considérer comme biens publics et des mécanismes de fourniture et de financement de ces biens publics. Ces décisions collectives constituent, selon Stewart, la base consensuelle qui permettrait d'assurer le bon fonctionnement de l'économie de marché et une saine performance économique.

Cette ébauche d'une « nouvelle philosophie publique » proposée par Stewart présente plusieurs points communs avec la conception de l'État-providence et du contrat social décrite au deuxième volet par Lars Osberg. Au cœur du concept d'un État-providence étendu, on retrouve, tout comme chez Stewart, la prestation de services publics généralisés. De plus, l'importance accordée par Osberg à la notion de collectivité, d'une culture collective commune basée sur des fondements pratiques d'organisation sociale, rejoint les propos de Stewart en faveur de décisions collectives sur la nature et autres caractéristiques des biens publics. Les deux auteurs accordent également une importance majeure à la notion d'égalité économique, de ce que Tom Courchene appelle « l'égalité des chances », valeur intrinsèque de la plupart des biens publics, tels l'éducation, l'environnement et la santé. Enfin, les deux auteurs partagent les mêmes points de vue sur la nécessité et l'importance d'établir un véritable consensus au sein de la

collectivité sur les réformes à apporter à la fiscalité et au système de transferts aux particuliers et sur l'équité des résultats recherchés. Mais les deux visions comportent certaines divergences importantes. Pour Osberg, le contrat social s'articule avant tout autour d'un système fiscal et un système de transfert élaboré à l'intérieur duquel les fonctions d'assurance et d'assistance doivent demeurer inséparables. Les inefficacités et coûts économiques qui résultent d'un tel système sont considérés comme négligeables en comparaison des coûts sociaux que comporte l'ajustement économique en l'absence de consensus. Chez Stewart, le consensus s'établit sur la base de décisions collectives incluant un large ensemble de biens publics, et non pas seulement le système de redistribution. De plus, Stewart évoque les contraintes financières grandissantes auxquelles font face les gouvernements et préconise la poursuite d'une plus grande efficacité comme objectif premier de la réforme de la fiscalité et du système de transferts. À l'instar d'Helliwell, il suggère l'abandon du « filet de sécurité » en faveur du « tremplin », concept qui, dans la nomenclature proposée par Osberg, s'apparente beaucoup plus au modèle de l'État-providence limité qu'à celui de l'État-providence étendu.

Dans son commentaire, Richard Simeon abonde dans le sens de Stewart en ce qui concerne l'importance que l'on doit accorder à la production et à la conception des biens publics et à l'établissement d'un consensus social comme prérequis à la performance économique. Ce sont là des conditions dictées par la capacité qu'ont les groupes sociaux ou d'intérêts, de nos jours, à bloquer le changement. La participation et l'approbation des gens touchés par le changement sont devenues absolument nécessaires pour que le processus d'ajustement ait lieu.

Simeon note une omission importante dans le texte de Stewart : il y manque une discussion sur la capacité et l'efficacité de nos institutions politiques à construire un tel consensus social et politique. Il fait valoir que cela n'est pas chose facile dans une société comme la nôtre caractérisée par des différences régionales et sectorielles importantes et un partage de l'autorité entre 11 gouvernements.

Au Canada, le tripartisme ou néo-corporatisme entre partenaires sociaux, à la mode européenne, ne s'est jamais développé. D'après l'auteur, le gouvernement actuel pratique une certaine forme de consultations avec le monde des affaires et les provinces, mais c'est un processus qui s'adresse à une élite. Il nous fait remarquer comment les débats sur le libre-échange et l'Accord du Lac Meech illustrent bien le besoin d'élargir le processus de consultations à des groupes plus larges et ce, plus tôt dans le processus.

Pour ce qui est du fédéralisme canadien, avec ses accents sur les intérêts régionaux et la division des pouvoirs qu'il comporte, il serait, pour plusieurs, un obstacle majeur à l'émergence et au développement d'un consensus. Notre fédéralisme, relativement décentralisé, serait en soi une barrière à l'ajustement efficace et au développement de stratégies nationales. Le temps consacré à de longues négociations intergouvernementales ralentit considérablement le processus de décision. Pour relever les défis posés par la compétition internationale, la prescription qui s'impose semble être une plus grande centralisation.

Faisant contrepoids à cette opinion fort répandue, Simeon propose que le fédéralisme canadien possède peut-être des vertus insoupçonnées. Les provinces sont des entités beaucoup plus homogènes et faciles à gérer. Elles sont beaucoup plus susceptibles d'avoir la capacité de développer des politiques d'ajustement cohérentes et intégrées que le gouvernement fédéral qui lui doit balancer différents intérêts régionaux. À l'instar de Tom Courchene, il perçoit dans le fédéralisme décentralisé des vertus d'expérimentation, c'est-à-dire la possibilité de mettre à l'essai simultanément une grande diversité de politiques économiques et sociales. Les provinces sont aussi mieux placées pour susciter la coopération consultative entre partenaires sociaux que ne l'est le gouvernement fédéral. C'est peut-être au niveau provincial qu'un tripartisme de style européen peut mieux se développer. De plus, dans la mesure où les provinces parviennent à développer des politiques d'ajustement efficaces qui conviennent aux besoins locaux, il s'ensuit que le fardeau décisionnel et la tâche de construire un consensus incombant au gouvernement fédéral sont considérablement réduits.

Les propos de Simeon suggèrent que l'impact des forces globales pourrait être d'entraîner, à long terme, une diminution du rôle du gouvernement fédéral et une érosion de ses pouvoirs dans deux directions. D'une part, vers les institutions internationales qui sont appelées à prendre de l'importance suite à l'affaissement des distinctions entre les économies et les politiques internationales. Et, d'autre part, vers les plus petites entités gouvernementales qui possèdent la flexibilité nécessaire pour effectuer les ajustements appropriés aux yeux des petites communautés.

Les décisions économiques en l'an 2000

Dans le deuxième essai de ce volet, Al Johnson poursuit le débat amorcé par Richard Simeon sur la capacité des institutions et instances de décisions au Canada de bâtir un consensus et de réagir aux pressions démographiques, environnementales et économiques à l'échelle mondiale. À

l'instar des intervenants précédents, il souligne que les décideurs et les gouvernements nationaux sont soumis à deux courants de pressions énormes, mais opposés. D'un côté, ils sont soumis aux pressions extérieures découlant de la mondialisation et, de l'autre, ils sont confrontés à des pressions économiques et sociales, sur le plan intérieur, reflétant un plus grand besoin de sécurité et d'identité dans un monde instable. Comment les hommes politiques et les décideurs percevront-ils et réagiront-ils à ce dilemme ? À quelles sortes de contraintes institutionnelles se heurteront-ils ? Pour répondre à ces questions, Johnson nous propose une récapitulation de la nature de ces pressions mondiales et de leur incidence sur les administrations nationales et, à la lumière de cette synthèse, il nous propose une évaluation de la capacité d'ajustement du Canada à partir de six critères.

Premièrement, il examine les caractéristiques de la société canadienne et sa propensité à s'ouvrir ou non au monde extérieur. L'auteur observe qu'à cause des tensions entre ses différentes cultures et régions et de sa faible densité démographique, le Canada a une forte tendance à se replier sur lui-même. Dans le passé, le discours politique canadien a surtout été intérieur, centré sur le Canada. Les responsables politiques ont surtout cherché à concilier les différences entre le Québec et le reste du Canada et entre les autres régions du pays et à définir l'identité de la nation canadienne. Cette préoccupation du moi national limite notre vision du monde extérieur et notre capacité de répondre aux changements de l'extérieur.

Le deuxième critère proposé par Johnson est la mesure dans laquelle les mécanismes institutionnels renforcent cette ouverture ou cette fermeture sur le monde. À ce chapitre, l'auteur fait remarquer que l'évolution des institutions gouvernementales au Canada a généralement renforcé l'orientation régionale des débats politiques. On a qu'à penser aux conférences fédérales-provinciales des premiers ministres qui semblent en passe de remplacer le Parlement comme forum où les intérêts des provinces sont représentés et conciliés d'une façon ou d'une autre avec les intérêts nationaux du pays. Lors de discussions relatives aux questions qui sont particulièrement importantes pour l'adaptation du Canada aux pressions globales, les intérêts et les priorités des régions et des provinces l'ont généralement emporté sur les intérêts et impératifs nationaux.

Un autre facteur exerçant une influence négative sur la capacité d'ajustement du Canada est le manque de volonté des leaders politiques à relever les défis globaux et la tendance à s'attaquer plutôt aux problèmes internes. Ce manque de volonté est en grande partie déterminé par un manque de compréhension du grand public au sujet des forces de la planétarisation.

Un autre obstacle à l'ajustement est le fait que les pouvoirs dont le gouvernement national dispose pour déclencher l'adaptation sont limités par la Constitution. Souvent, ce sont les gouvernements provinciaux qui décident des mesures à prendre en ce qui concerne, par exemple, le système d'enseignement, les relations de travail ou la réglementation d'activités comme le commerce des valeurs mobilières ou les sociétés d'assurances. Dans d'autres cas, telles les lois environnementales, par exemple, le pouvoir d'intervention est partagé entre les deux paliers de gouvernement.

D'après Johnson, les mécanismes constitutionnels permettant de superposer aux préoccupations provinciales un impératif national transcendant ont été affaiblis dans l'Accord du Lac Meech. Il cite en particulier les dispositions de l'accord au chapitre du pouvoir de dépenser du fédéral et du processus d'amendement de la Constitution.

Un autre critère essentiel est l'existence ou l'absence de mécanismes par le truchement desquels les secteurs public, privé et non gouvernemental de la société peuvent atteindre une certaine forme de consensus en ce qui a trait aux ajustements économiques et sociaux exigés. Or, l'auteur est d'avis que les antécédents de coopération des secteurs public et privé au Canada ne sont guère encourageants. La répartition traditionnelle des rôles et des responsabilités des secteurs privé et public en ce qui concerne l'adaptation du secteur privé et l'adaptation sociale a creusé un fossé qui rend impossible tout consensus entre ces deux secteurs.

Enfin, un sixième et dernier critère est la capacité avérée du pays à répondre, sur le plan des politiques, aux pressions externes. Johnson prétend que sur le plan économique, le Canada n'a pas démontré beaucoup de soucis à améliorer les ingrédients de la production qui pourraient le rendre plus compétitif, que ce soit au niveau du progrès technologique, de l'amélioration de l'enseignement et de la recherche ou de la conception de l'innovation, pour n'en nommer que quelques-uns. En ce qui concerne les mesures prises par le gouvernement fédéral pour faciliter l'adaptation sectorielle et industrielle, l'auteur soutient que les résultats ont été plutôt accidentels.

L'auteur conclut suite à cet examen de la performance passée du Canada que la caractéristique peut-être la plus accablante pour le Canada est le nombre de questions de politiques qu'il faut soulever mais qui, pour des raisons politiques ou fédérales-provinciales, sont devenues taboues : l'éducation, le développement régional, la réforme du système de sécurité sociale, le régime d'assurance-chômage, le pouvoir de dépenser du Parlement, l'Accord du Lac Meech et ainsi de suite.

Dans la dernière section de son essai, Johnson propose une série de changements dans le système de gouvernement et de décision. Premièrement, afin de mettre les questions internationales sur l'agenda politique, et informer les dirigeants et le grand public sur les défis découlant de la planétarisation, il propose la création d'un comité national prestigieux : le « Conseil du gouverneur général ». Ce conseil regrouperait des représentants des secteurs privé, public, et non gouvernemental et serait appeler à examiner et à commenter d'une manière non partisane des questions d'ordre national, dont l'identification des questions politiques de l'avenir.

Pour impliquer les secteurs privés et non gouvernemental dans le développement de politiques et favoriser l'émergence d'un consensus national, l'auteur préconise un autre organisme national qui se nommerait le « Conseil du premier ministre » et aurait pour mandat de donner des avis et d'aider le premier ministre à définir les grandes lignes de sa politique.

Johnson propose également de renforcer les pouvoirs du gouvernement fédéral sur le plan constitutionnel, surtout en ce qui concerne le pouvoir de conclure des traités et son pouvoir sur le commerce national et international. Il suggère de revoir les propositions constitutionnelles en cours qui ont pour effet de réduire le pouvoir de dépenser. Et il propose de mettre un accent particulier lors des conférences fédérales-provinciales sur les questions d'intérêt national.

Enfin, l'auteur recommande un effort concerté pour répondre aux doléances des diverses régions du Canada afin de permettre une plus grande place sur l'agenda public aux questions internationales. Il soumet que les provinces ont maintenant suffisamment de pouvoirs constitutionnels pour préserver leur langue, leur culture et leur héritage. Sur le plan économique, il semble également que les plaintes entendues sont peu justifiées face aux progrès réalisés. Il faut maintenant se demander quelles sont les aspirations réelles des provinces. Pour ce qui est du Québec, Johnson identifie comme aspiration fondamentale un besoin de reconnaissance adéquate de la société distincte ou de l'identité culturelle. C'est l'ambiguïté qui règne autour de la nature de cette reconnaissance recherchée par le Québec qui est au cœur du débat sur l'Accord du Lac Meech. Il suggère d'obtenir un éclaircissement sur l'interprétation des pouvoirs constitutionnels du gouvernement du Québec, via une interprétation de la clause de la société distincte contenue dans l'accord. Pour les provinces de l'Ouest et les provinces de l'Atlantique, il identifie comme aspiration fondamentale le souci d'une représentativité adéquate au Parlement du Canada. À ce chapitre, la demande pour une réforme du Sénat devra être satisfaite.

Dans son commentaire, Ian Macdonald exprime certaines réserves face aux suggestions de Johnson concernant la création de nouvelles institutions. Il soumet plutôt que, dans une démocratie, le problème principal consiste à trouver une façon de convaincre les électeurs que les problèmes de gestion à l'échelle planétaire ont aussi des répercussions sur leurs vies personnelles et celle de leur communauté. C'est alors seulement que les dirigeants gouvernementaux pourront faire du progrès en s'attaquant à ces questions. Il faut à la fois une incitation pour les politiciens et une certaine forme de garantie que la population comprenne ce qu'ils veulent faire.

Dans un avenir proche, plusieurs grandes questions viendront mettre à l'épreuve la capacité de réaction du Canada. L'auteur mentionne les pressions émanant de l'immigration, le passage d'une économie basée sur les ressources à une économie basée sur l'information et la connaissance, l'apprentissage d'une génération entière aux affaires internationales et les excès engendrés par la vie dans les grandes villes. Ces défis pourront être surmontés seulement si l'on s'assure d'une meilleure compréhension de la part de la population de l'importance de ces questions et de leur impact sur la vie de tous les jours.

Macdonald propose de ne pas créer de nouvelles institutions mais de s'assurer plutôt d'une plus grande efficacité des institutions existantes. Dans cette perspective, il suggère, premièrement, de s'assurer que les institutions parlementaires et législatives commandent le respect. Deuxièmement, il propose un relâchement de la définition du conflit d'intérêts pour permettre à plus de gens compétents de participer aux affaires gouvernementales. Troisièmement, il pense que le gouvernement fédéral devrait assumer plus de leadership dans le domaine de l'éducation. Pour améliorer l'efficacité des conférences fédérales-provinciales des premiers ministres, il propose que ces conférences soient publiques et qu'elles portent spécifiquement, à l'occasion, sur les questions globales. Il propose également la création d'un forum où les scientifiques et les économistes puissent discuter des questions reliées à la croissance. Il s'oppose à un accroissement des pouvoirs de la Cour suprême, qui se sont considérablement accrus depuis l'adoption de la Charte des droits et libertés. La démocratie, dit-il, est trop importante pour être laissée aux juges de la Cour suprême. Finalement, à l'instar de Johnson, il appuie la proposition d'un Sénat élu.

La science économique est-elle à la hauteur de la tâche ?

Après avoir discuté de l'importance du consensus social et de la capacité des institutions et instances décisionnelles

à réagir aux forces globales, la dernière présentation de ce volet soulève un autre aspect du processus de prise de décision : le rôle du conseiller économique dans la prise de décision et la recherche de solutions aux grands problèmes et défis de l'avenir. Sous le thème « La science économique est-elle à la hauteur de la tâche ? », le texte d'Alan Blinder examine donc l'utilité de la science économique pour la formulation de la politique économique, en se servant de la macro-économique pour illustrer son propos.

Blinder fait remarquer que la symbiose qui existait autrefois entre les théoriciens et les responsables de la politique économique s'est dissipée. D'une part, les décideurs estiment que la recherche économique actuelle est très éloignée du monde qu'ils connaissent et qu'elle est donc de peu d'utilité. D'autre part, les théoriciens trouvent que les décideurs sont surtout motivés par des considérations politiques et davantage intéressés à bien paraître qu'à bien faire.

L'auteur propose que la principale cause de cette rupture se retrouve dans les polémiques qui ont divisé les chercheurs universitaires en plusieurs clans, et qui se sont notamment traduites par le remplacement de la théorie keynésienne par la théorie des « nouveaux classiques » à la fine pointe de la recherche économique. Du fait que le keynésianisme a toujours été plus terre à terre et davantage axé sur la formulation des politiques que le nouveau classicisme, son déclin a provoqué une détérioration des liens entre théoriciens et praticiens.

Blinder présente une définition de la doctrine keynésienne fondée principalement sur six postulats : 1) les politiques budgétaire et monétaire ont toutes deux une influence sur la demande globale; 2) les changements dans la demande globale, qu'ils soient anticipés ou non, ont surtout un impact à court terme sur la production et l'emploi, et non sur les prix; 3) le degré de flexibilité des prix et des salaires est limité; 4) le chômage involontaire existe et doit être combattu; 5) la politique de stabilisation peut et doit réduire l'amplitude des cycles économiques; et 6) il importe plus de combattre le chômage que l'inflation. Les nouveaux classiques contestent chacun de ces postulats.

Comment s'expliquer le recul du paradigme keynésien au cours des années 70 ? Blinder rejette la thèse voulant que la théorie keynésienne ait fait naufrage parce que les prévisions empiriques qu'on en tirait ne collaient pas à la réalité. Il estime plutôt que l'ascendance des nouveaux classiques représente le triomphe du raisonnement aprioriste sur l'observation, de la haute voltige intellectuelle sur l'empirisme et, dans une certaine mesure, du conservatisme sur le libéralisme.

Il attribue le déclin du keynésianisme dans les universités aux caractéristiques sociologiques propres aux milieux de la recherche économique – où l'on privilégie la virtuosité technique et les nouvelles modes par rapport aux démarches plus utiles et plus concrètes –, au goût prononcé et à l'admiration des économistes pour les théories abstraites, ainsi qu'à l'ascendance des idées de droite à l'échelle mondiale. Il avance que ce seraient plutôt les nouveaux classiques qui se sont montrés incapables de fournir des vérifications empiriques à l'égard des événements les plus visibles de la fin des années 70 et du début des années 80 – par exemple, la récession de 1981-1982 aux États-Unis ou la dépression en Europe. Même les tests empiriques permettent de douter de la validité des fondements théoriques du nouveau classicisme telle la théorie des anticipations rationnelles.

Mais Blinder ne fait pas porter le blâme de la rupture entre théoriciens et praticiens qu'aux économistes universitaires. Les demandeurs de conseils macro-économiques – les politiciens et les décideurs – ont aussi une part de responsabilité. Aux yeux des milieux politiques et de l'opinion publique, l'incapacité de prévoir des événements imprévisibles (la formation d'un front unitaire au sein de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, par exemple) a été interprétée comme un échec de la théorie économique. On a injustement attribué aux politiques keynésiennes l'avènement d'une conjoncture où s'unissaient l'inflation et la récession et qui était plutôt imputable à des chocs du côté de l'offre. Enfin, on a pu constater un engouement excessif pour des slogans et des remèdes politiques aussi simplistes que séduisants face aux problèmes économiques.

Le mariage heureux qui existait entre la théorie économique et la pratique peut-il être rétabli ? Les prévisions de l'auteur pour l'avenir sont empreintes d'un optimisme prudent. Certaines conditions devront être satisfaites. En particulier, il faudra que le consensus soit rétabli parmi les macro-économistes. Blinder soutient que le keynésianisme fait actuellement un retour dans les milieux universitaires alors que la vague du nouveau classicisme est en retrait. Il cite une série de nouveaux développements dans le domaine de la théorie économique, tous encore en cours, qui viennent renforcer les fondements théoriques du keynésianisme. Il est permis de croire qu'une fois cette tâche terminée, les keynésiens retourneront à leur riche tradition empirique des décennies antérieures. Si les universitaires retournent effectivement vers la recherche empirique, Blinder prédit qu'il sera possible de rétablir une collaboration fructueuse entre les économistes universitaires et les responsables de la politique économique, pourvu que ces derniers soient assez perspicaces et assez responsables pour faire des connaissances acquises un meilleur emploi qu'il n'en a été fait depuis un certain nombre d'années.

Dans ses commentaires, Rod Dobell a d'abord choisi d'élaborer sur l'analyse de Blinder en présentant sa propre capsule d'histoire sur l'évolution de la macro-économique. Ses propos viennent appuyer, en particulier, l'argumentation de Blinder qui tend à suggérer que le choix d'un modèle macro-économique pour aider à la formulation de politiques économiques reflète probablement plus une prédisposition pour ou contre l'intervention gouvernementale que les mérites empiriques ou théoriques du modèle.

S'il partage en grande partie l'analyse de Blinder, Dobell se défend bien de partager son optimiste quant au rôle futur de la science économique dans l'élaboration des politiques publiques et la prise de décision. Il doute de la capacité de la science économique à résoudre certains des dilemmes posés par les grandes questions soulevées au cours des volets précédents, c'est-à-dire l'évolution de l'écosphère, l'organisation internationale de l'activité économique, les problèmes associés au développement des ressources humaines et aux relations industrielles, la valeur du contrat social et le besoin de nouveaux processus et institutions pour la prise de décision.

À titre d'exemple, il nous réfère au rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement et au rapport du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement qui ont exprimé de sérieux doutes sur la capacité de l'analyse économique, telle que pratiquée aujourd'hui, à s'attaquer aux problèmes du développement durable.

Dobell souligne le caractère myopique des marchés et de toute théorie économique qui repose ses recommandations sur les solutions dictées par les mécanismes du marché. Il note l'incapacité des outils analytiques d'évaluation de projets à tenir compte des impacts environnementaux et du peu de poids accordé au bien-être des générations futures. Bref, le cadre d'analyse de la science économique se prête mal aux considérations à long terme.

À la question « La science économique est-elle à la hauteur de la tâche ? », il répond donc un non catégorique. Il va plus loin et propose que même les sciences humaines en général ne seraient être à la hauteur de la tâche. Il faudra un véritable effort interdisciplinaire, incluant les sciences naturelles, pour aborder les grandes questions soulevées à l'approche du troisième millénaire. Nous aurons également besoin d'économistes plus modestes et de meilleures mesures et systèmes de comptabilité pour les ressources humaines, les ressources écologiques, le savoir et l'accès à l'information. En plus de reconnaître les décisions individuelles issues du mécanisme de marché, il faudra une plus grande reconnaissance et acceptation des décisions collectives basées sur la tradition, des décisions collectives basées sur les droits et des décisions collectives à caractère simplement communautaire. Enfin, Dobell ajoute que nous aurons besoin de trouver des institutions qui se servent des forces de marché comme guide pour l'action sociale et non pas en guise de remplacement à la responsabilité sociale.

Une certaine unanimité se dégage des présentations et commentaires de ce quatrième volet. Nul doute qu'au cours des prochaines années plusieurs grandes questions viendront mettre à l'épreuve la capacité de réaction du Canada. Le processus de prise de décision ne peut que devenir plus complexe à mesure que les forces mondiales – la concurrence extérieure, les contraintes environnementales et les pressions démographiques – augmenteront d'intensité. À la lecture des pages qui suivent, le lecteur aura nettement l'impression que le cadre environnemental et institutionnel canadien ne présente pas les caractéristiques nécessaires pour affronter avec succès les défis du XXI[e] siècle. Premièrement, le consensus social et politique, le tissu social qui permet d'entreprendre des ajustements importants, s'est considérablement dissipé. Également, le Canada devra effectuer des changements significatifs dans ses institutions de gouvernance et autres aspects de son processus décisionnel s'il veut être en mesure de bâtir ce consensus social, politique et scientifique nécessaire à l'implantation des politiques qui assureront la santé de son économie. L'un de ces changements concerne la recherche d'une plus grande prise de conscience du public eu égard aux pressions mondiales et l'incidence de ces pressions sur leur vie de tous les jours, afin que les dirigeants nationaux puissent amorcer les changements nécessaires sans se heurter à une opposition constante. Le Canada devra également se tourner davantage vers l'extérieur et mettre un terme, ou tout au moins mettre en sourdine, ses batailles régionales. Il faut aussi espérer que les Canadiens sauront se doter le plus rapidement possible des arrangements constitutionnels les plus propices à rencontrer les aspirations de l'ensemble de sa population.

Discussions lors de la conférence

Les interventions de la salle qui ont fait suite à ces présentations ont été des plus variées. D'abord, quelques participants ont dit percevoir un certain pessimisme chez les présentateurs au sujet de la capacité du Canada à relever les défis de l'an 2000 et ils ont voulu s'en dissocier. Ils ont indiqué ne pas partager le manque de confiance qui semble prévaloir actuellement et ont suggéré qu'il fallait plutôt songer à mettre l'accent sur les points forts du Canada.

Les thèmes de l'éducation et de l'immigration en tant que biens publics ont suscité quelques interventions. Il fut suggéré que l'éducation devienne un objectif et une priorité

nationale et qu'un meilleur dialogue s'engage entre le gouvernement fédéral, les provinces et le secteur privé pour éviter de dédoubler les dépenses dans ce domaine. Au sujet de l'immigration, un participant a fait remarquer judicieusement que cette question avait reçu beaucoup d'attention tout au long de la conférence en dépit du fait qu'elle n'apparaissait pas à l'ordre du jour. Il a dit espérer que cette question devienne un sujet d'attention au-delà de la formulation de politiques à court terme et qu'on se penche sur ses conséquences à long terme.

Il fut souligné que le financement nécessaire pour la série de biens publics énumérés par Stewart pourrait atteindre jusqu'à 30 milliards de dollars par année. C'est là un problème épineux même si ce financement devait être assumé en partie par le secteur privé. Les pressions énormes qui se feront sentir en ce qui a trait à la production de ces biens publics seront exacerbées par le problème de leur financement.

Sur la notion de consensus, on a fait remarquer qu'un consensus existait voilà quelques décennies parce qu'il avait été élaboré derrière des portes closes autour d'un petit groupe d'Anglo-saxons. La population canadienne d'aujourd'hui – éduquée, diversifiée, multiculturelle et simplement plus nombreuse – ne se prête plus aussi facilement à l'établissement d'un tel consensus. Pour rallier les Canadiens à des projets créatifs et innovateurs, il faudra les réassurer, leur faire confiance et investir dans leurs capacités.

Citant en exemple l'importance grandissante des flux de capitaux, l'internationalisation des marchés financiers et l'influence marquée de ces mouvements sur les politiques intérieures, un participant a suggéré que nous étions peut-être confronté à un changement de paradigme qui verrait le déclin de l'État-nation au cours du XXI^{e} siècle. On peut alors se demander quelles sont les théories économiques dont nous aurons besoin pour gérer non pas un État-nation mais une économie planétaire.

En réaction aux propos de Blinder, un industriel important et un économiste renommé sont intervenus par personne interposée pour faire valoir qu'il existe des économistes universitaires qui de nos jours continuent de donner des avis qui sont écoutés et acceptés par les politiciens au pouvoir. Il se trouve que ces économistes sont des partisans de l'économie de l'offre qui n'ont tout simplement pas la sympathie des keynésiens. Les keynésiens, en vue d'obtenir le monopole sur le droit d'agir comme conseiller auprès des politiciens, essaient de prendre le contrôle du processus de synthèse de ce que les diverses écoles de pensée ont produit de mieux au cours des dernières décennies. Or, les économistes de l'offre soutiennent que leur école de pensée est justement constituée à partir d'une telle synthèse.

Quelqu'un a suggéré que plutôt de se demander si la science économique était à la hauteur de la tâche, il faudrait se demander si les fondements moraux de la science économique sont mal compris ou encore pertinents puisque ceux-ci n'ont pas changé depuis le XVIII^{e} siècle. Ce à quoi Blinder a rétorqué que le fondement moral de la science économique est l'individualisme et que le rôle du système économique était essentiellement de fournir des biens et des services qui satisfassent les goûts individuels.

10 Le consensus et la performance économique

Par Ian A. Stewart

Si vous échouez, la possibilité d'un changement rationnel sera gravement compromise dans le monde entier et on laissera l'orthodoxie et la révolution se livrer bataille[1].

L'économie politique [des pays industrialisés du XX^e siècle] a développé une série de caractéristiques divergentes : 1) son dynamisme économique est essentiellement celui du capitalisme de marché; 2) sa légitimité politique repose sur le principe de la participation universelle; et 3) sa contrainte économique est constituée par une répartition des revenus pyramidale qui, par la suite, a pris la forme d'un losange plus dense dans sa moitié inférieure, de telle sorte que les sommets de la consommation et des modes de vie civilisés ne sont accessibles qu'au petit nombre.

Il y a compatibilité entre l'une ou l'autre de ces caractéristiques, mais non entre les trois. Le XX^e siècle a été le théâtre d'une bataille rangée – sur les marchés, sur la scène politique et parmi les tribuns et les occasionnels combattants qui se disputent les cœurs et les esprits – pour décider l'élément incompatible qu'il fallait sacrifier [Hirsch, 1976].

À une époque où les systèmes mythologiques du passé sont devenus désuets et où on attend encore l'arrivée d'un grand chef politique, les historiens, les politicologues et les autres gens de savoir que l'on paie pour enseigner aux jeunes et réfléchir aux questions d'intérêt général devraient sentir une responsabilité particulière de proposer des solutions de rechange aux idées reçues. Ce n'est qu'ainsi qu'ils pourront espérer amorcer une réorganisation fructueuse des mythes publics qui rallierait les esprits éclairés ou critiques. Il est dangereux de s'en remettre à des extrémistes ignorants et agités.

La mythologie se trouve à la base de la société humaine. Les mythes sont des énoncés généraux sur le monde et ses éléments, et en particulier sur les nations et les autres groupements; ce sont des conceptions que l'on tient pour justes et sur lesquelles l'action se fonde lorsque les circonstances incitent ou exigent une réaction commune. C'est ce qui remplace l'instinct dans l'humanité. C'est notre façon unique et caractéristique d'agir ensemble. Tout peuple qui ne dispose pas d'un arsenal de lieux communs utiles, acceptés d'emblée et transmis par l'enseignement ou une acculturation naturelle, se retrouve vite en crise parce que, sans mythologie crédible, il devient très difficile d'improviser et de soutenir une action publique cohérente [McNeill, 1982].

Nous sommes la première génération qui ait vécu sous la menace commune d'une catastrophe écologique et nucléaire [. . .]. On doit cependant dire – et c'est là la vérité devant laquelle la réflexion politique est tombée en panne – que plus nos besoins collectifs comme espèce deviennent manifestes, plus l'attachement des humains à leurs différences tend à s'affirmer avec brutalité. Les forces centripètes des besoins, du travail et de la science qui nous rapprochent en une seule espèce sont contrebalancées par les forces centrifuges que représentent les revendications de la tribu, de la race, de la classe, du secteur, de la région et de la nation, avec leur effet de morcellement [Ignatieff, 1986].

Comment se fait-il que la Commission royale Macdonald, qui a été expressément chargée de jeter les bases d'un nouveau consensus social en matière de politique économique, nous soit arrivée avec des solutions qui avantagent si manifestement le secteur des entreprises au Canada ? [Drache, 1986].

Toutefois, les défis de la gouvernabilité subsistent. Le principal problème du Canada sera probablement de réconcilier la nécessité de gérer efficacement ses relations extérieures avec celle de gouverner une société hautement pluraliste. Parfois nous sommes entraînés dans la voie de la coordination, de la centralisation et de l'harmonisation, parfois dans celle de la diversité, de la décentralisation et de la différence. Ainsi, il existe une tension entre l'orientation sociétale en faveur d'une plus grande participation, la défense de l'État-providence, la protection des régions pauvres et l'implantation de nouvelles valeurs dans les affaires publiques, d'une part, et la recherche de l'efficacité et de la croissance économiques, d'autre part. La social-démocratie de l'après-guerre a soulagé ces tensions d'une manière qui convenait à l'époque et nous avons maintenant besoin d'un autre plan, d'une autre philosophie publique harmonisatrice adaptée aux circonstances actuelles [Simeon, 1987].

Les citations qui précèdent tracent déjà la voie qu'empruntera cet essai. Le rationalisme keynésien, qui a semblé pendant presque trois décennies offrir une solution au conflit évoqué par Hirsch, a été détrôné par les forces économiques turbulentes et les contre-attaques intellectuelles et idéologiques des années 70 et 80. Les crises structurelles et les pressions compétitives déclenchées par les forces de la mondialisation durant les années 80 ont paru imposer un retour à une ancienne orthodoxie privilégiant l'efficacité des marchés et remettant en question les projets interventionnistes de l'État. La confiance dans les institutions et l'administration publiques, voire dans les projets collectifs

en général, semble avoir diminué à mesure que l'insécurité économique renforçait la recherche personnelle d'emplois, de revenu et de richesse. Comme Keynes l'avait prévu, le « problème économique » semble être tous les jours davantage le « problème permanent de la race humaine » [Keynes, 1963]. Et pourtant, devant les défis qu'elle doit relever, il est difficile de croire que la nouvelle orthodoxie s'appuie sur un credo mythologique que McNeill trouverait acceptable ou sur une solution au dilemme d'Ignatieff. La principale base de consensus qu'elle requière est la foi dans la science, la technologie et le libre jeu des mécanismes du marché. Sous sa forme la plus rigoureuse, elle demande que l'on accepte le mode de répartition du revenu qui en découle et elle minimise l'importance des cas de défaillance du marché et la nécessité de produire collectivement certains biens, services et commodités de la vie. Mais ces questions demeurent primordiales et, comme l'affirme Drache, s'il s'avère impossible d'atteindre un consensus sur les moyens de les résoudre, les rigidités sociales s'accroîtront et la performance économique s'en trouvera gênée [Olson, 1983].

L'auteur du présent essai ne saurait malheureusement proposer un « projet de société », une nouvelle philosophie publique comme celle réclamée implicitement dans toutes les citations qui précèdent et décrite explicitement par Simeon. Nous dépeindrons d'abord à grands traits l'ère keynésienne et les forces qui nous ont menés là où nous sommes et nous examinerons ensuite les questions pour lesquelles un consensus (ou son absence) est sans doute essentiel. Pour un grand nombre de ces aspects, l'orthodoxie est comparée aux principes d'une nouvelle réforme dans la tradition de la démocratie sociale. Nous concluons toutefois en nous demandant si les crises écologiques qui pointent à l'horizon ne constitueront pas en cette fin de siècle, tant sur le plan du consensus que sur celui de la performance économique, le défi le plus difficile à relever.

L'ère keynésienne : l'âge d'or du consensus

L'« ère keynésienne » a commencé au milieu de la Grande Crise, lorsque Keynes a convaincu le président Roosevelt qu'il était possible de poursuivre un changement rationnel tout en rejetant l'orthodoxie et la révolution.

> La démocratie capitaliste représente un compromis et c'est le keynésianisme qui lui a fourni ses assises idéologiques et politiques. Grâce au système keynésien, il devenait possible à l'État de concilier la propriété privée des moyens de production et une gestion démocratique de l'économie [. . .]. Le contrôle démocratique du niveau du chômage et de la répartition du revenu est l'élément clé qui a rendu possible le capitalisme démocratique [Przeworski et Wallerstein, 1982, p. 54].

Le terme « keynésianisme » désigne une pensée qui déborde largement la contribution de Keynes à la théorie de la gestion macro-économique. Sa théorie a seulement permis de justifier les interventions de l'État. Elle s'est unie à deux courants de l'économie du « bien-être », celui qui s'intéresse à la répartition du revenu et celui axé sur l'évaluation de l'efficience *et* des lacunes du modèle néo-classique, pour aboutir à une synthèse qui a su recueillir l'appui général des défenseurs de l'intervention de l'État. Cette synthèse porte le nom de keynésianisme et on peut la considérer comme la plus belle expression de la tradition anglaise d'économie politique centrée sur les enjeux du bien-être social[2]. C'est cette synthèse que l'on retrouve dans les ouvrages de référence sur les finances publiques et la théorie de la collectivité publique avec sa quadruple responsabilité en matière d'équité, d'efficience, de stabilité et de croissance [Musgrave, 1984].

Sous l'emprise du keynésianisme, et aiguillonnés par le renouveau économique né de la Seconde Guerre mondiale, les États industriels occidentaux se sont engagés, dans une série de « livres blancs » nationaux, à agir selon ses principes. Pendant les 25 années qui ont suivi, avec des taux de croissance économique sans précédent et des « dividendes fiscaux » grandissants, les structures de l'État-providence ont été mises en place. Leur composition n'était pas identique dans tous les pays industrialisés et l'importance de leur rôle – c'est-à-dire la proportion de l'activité économique qui est passée aux mains des gouvernements – variait beaucoup d'un pays à l'autre. Nous reviendrons sur ces différences plus loin dans notre exposé, mais on doit aussi s'étonner que les handicaps qu'elles étaient susceptibles d'engendrer sur le plan de la compétitivité n'aient pas été pendant toute cette période une préoccupation majeure. En vérité, pourrait-on faire valoir, ce sont le solide consensus à la base du keynésianisme et une forte croissance économique qui ont permis l'essor de l'État-providence, du moins dans les pays industrialisés, de façon apparemment simultanée, sans susciter de préoccupations importantes à l'égar ! de la compétitivité à l'échelle nationale et internationale.

Le consensus s'est prolongé et il a donné l'impulsion aux organismes internationaux issus de la conférence de Bretton Woods, comme le Fonds monétaire international, chargé de faciliter la stabilisation internationale des monnaies et des taux de change, le GATT, a qui l'on a confié le mandat de libéraliser les échanges dans l'esprit émanant de cette nouvelle confiance dans la stabilité, et la Banque mondiale, qui devait veiller à l'approvisionnement à long terme du Tiers-Monde en capitaux d'investissement.

Cette confiance grandissante dans la capacité de maintenir la stabilité macro-économique a permis aux pays

industrialisés de s'occuper non seulement des questions de justice distributive, mais aussi des problèmes d'affectation des ressources (sans avoir toujours l'efficience comme souci dominant). Le gouvernement canadien a créé le Conseil économique du Canada, organisme national de consensus responsable d'établir un dialogue et de faire converger les vues d'une équipe d'économistes professionnels et d'un conseil représentatif des groupes d'intérêts au sein de la population. Son rôle était de conseiller les gouvernements et d'éclairer le public sur les questions à moyen et à long termes touchant l'affectation des ressources et la croissance économique. Le caractère régional de la fédération canadienne et un nouvel optimisme face à la capacité de supporter les pertes d'efficience qui pourraient découler d'un développement plus équitable ont amené par la suite le gouvernement fédéral à confier officiellement à un ministère distinct la responsabilité du développement économique régional. Presque au même moment, un esprit semblable a gagné l'équipe de recherche et les commissaires de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, qui ont érigé l'équité en principe directeur de leurs recommandations sur la réforme du régime fiscal :

> Si, en règle générale, on ne reconnaît pas que la répartition du fardeau fiscal est juste, c'est toute la structure sociale et politique du pays qui s'en trouve affaiblie et qui risque de s'effriter [. . .]. Si les contribuables estiment injuste la répartition du fardeau des impôts, ils chercheront des moyens de s'y soustraire. De plus, s'ils en viennent à penser qu'honnêteté et stupidité riment à souhait, l'autocotisation devient impossible et l'État doit alors dépenser des sommes effarantes afin de faire respecter la loi [Commission royale d'enquête sur la fiscalité, 1967, ch. 1].

On notera enfin que l'existence d'un consensus s'est manifestée aussi bien dans les programmes d'études des écoles de science économique que par l'absence de grands débats de doctrine entre économistes. Le keynésianisme était florissant et ses critiques muets et peu nombreux. Rares étaient ceux qui doutaient que l'expansion soutenue de l'après-guerre, particulièrement après l'effondrement économique des années 30, soit en grande partie attribuable au rationalisme keynésien.

Le recul de la performance économique et la dissolution du consensus

Bien que les leçons de l'effritement du consensus keynésien ne soient pas encore très claires, on s'entend assez bien sur ses causes et sur la complexité de leur interaction. L'inflation, l'aggravation des failles et des déséquilibres structurels, l'affirmation compétitive du Japon et des pays nouvellement industrialisés qui ont entamé la domination des pays industriels, les changements brutaux des prix internationaux des produits de base – notamment les denrées alimentaires et le pétrole –, l'évolution technologique fondamentale et le manque de discipline dans la gestion économique aux plans national et international, voilà autant de facteurs dont il faudrait tenir compte dans une autopsie détaillée. Une seule de ces forces, mais surtout celle de l'inflation intérieure et internationale, aurait suffi pour mettre à l'épreuve le compromis keynésien. Prises ensemble, elles ont déclenché un mouvement général de remise en question et de réinterprétation. Les révolutions monétariste, néo-keynésienne et néo-classique au sein de la profession économique ont non seulement ébranlé l'empire keynésien, mais brouillé le consensus qui existait dans les avis donnés aux décideurs publics. Un fait peut-être aussi important que la remise en question des prescriptions macro-économiques a été la nouvelle ferveur néo-classique pour l'efficience, réaction imputable à la négligence keynésienne des facteurs qui influent sur l'offre, à l'effondrement apparent de la productivité au début des années 70 et à l'importance qu'ont prise la science et la technologie au plan de la compétitivité. À ce mouvement s'est ajoutée une profonde réflexion sur l'inefficacité des programmes de l'État-providence et de l'interventionnisme de l'État en général.

Cette crise dans la pensée économique a eu son pendant dans l'évolution de la pensée politique. Aussi bien de la droite que de la gauche, les observateurs politiques ont examiné les tensions naissantes de l'ère keynésienne en soulignant la différence entre les droits politiques et les droits économiques[3], entre les notions d'égalité des chances et d'égalité socio-économique; les marxistes ont parlé des contradictions de l'État-providence [Offe, 1984] et la droite a formulé une théorie des choix publics mettant en doute la capacité de gouvernements qui ont leurs propres intérêts à agir dans l'intérêt général. La dissolution du consensus keynésien n'a pas été confinée aux élites intellectuelles. Le grand public, déçu dans ses attentes économiques, inquiet de l'omniprésence de l'État et de plus en plus sceptique à l'égard de la chose publique, l'a également ressentie. Ces remous économiques et intellectuels ont sapé le consensus sur lequel la politique et la performance économiques étaient fondées et, par ricochet, des organismes comme le Conseil économique, dont le mandat était justement de nourrir et de soutenir des consensus, ont perdu de leur influence.

Les effets de ces perturbations se sont mêlés à ceux d'une récession mondiale provoquée par un resserrement considérable de la politique monétaire à la suite du second choc pétrolier et de ses conséquences inflationnistes. Malgré presque cinq ans de croissance renouvelée, le monde continue à affronter d'importants déséquilibres au niveau de la balance commerciale et de la balance des paiements, la

crainte d'une recrudescence de l'inflation et le niveau conséquemment élevé des taux d'intérêt, le spectre des ravages que l'endettement du Tiers-Monde pourrait produire dans le système financier international et dans les espoirs de redressement économique des pays en développement, des niveaux peu confortables de chômage (surtout en Europe) et, sauf dans le cas des pays nouvellement industrialisés de l'Asie, un arrêt apparent de la convergence péniblement lente des revenus réels des pays sous-développés et des pays développés. Dans beaucoup de pays du monde industrialisé, les profonds déséquilibres dans le budget de l'État et la croissance constante de la dette publique sont devenus au moins aussi problématiques que le financement des programmes de transferts sociaux, que la révélation de brèches béantes dans les filets de sécurité sociale (particulièrement en ce qui concerne les femmes), que l'accroissement des dépenses en matière de santé et d'éducation et que les besoins généraux au plan de l'infrastructure. Ces facteurs, ainsi que les forces concurrentielles de la « planétarisation » des marchés, qui a ses racines dans la technologie, la mobilité croissante du capital matériel et financier et les écarts salariaux entre les différents pays, semblent presque obliger le monde industrialisé à instaurer une nouvelle ère de libéralisme économique et politique axée sur l'individualisme, la privatisation, la déréglementation, l'efficience des marchés, la perception de l'État-providence comme étant nuisible à l'efficience et à la motivation, et les vertus, voire la nécessité, d'une diminution du rôle de l'État en général. Le nouveau discours vise un consensus fondé sur les règles de la libre concurrence, la diminution du recours à l'intervention de l'État et la reconnaissance des conséquences néfastes qui peuvent résulter de l'utilisation du pouvoir politique, à l'échelle nationale ou internationale, pour l'attribution de droits et de privilèges économiques. Les mots d'ordre sont liberté et responsabilité individuelles. Malgré tout ce qui a été dit à ce sujet, l'impossibilité apparente d'une réforme nous indique l'absence d'un solide consensus, d'une « mythologie » comme dirait McNeill, et on peut donc entrevoir que d'ici l'an 2000 et même après, il sera difficile d'improviser et de soutenir une action publique cohérente.

Ce que nous avons évoqué trop brièvement et avec des excès de simplification, ce sont les éléments qui ont formé et dissout le consensus keynésien dans le monde. Avant d'examiner certaines questions sur lesquelles l'absence d'un consensus pourrait nuire à la performance économique, nous devons placer notre analyse dans le contexte canadien.

Le contexte canadien

En dépit des fausses conceptions que se font ordinairement les gens à ce propos, peut-être en comparant la situation des Canadiens à celle des Américains, le Canada n'a jamais eu un État-providence avancé, ni été chef de file dans ce domaine. Si on prend la proportion de l'activité économique qui est passée aux mains de l'État, le Canada ne s'est jamais, pendant la période keynésienne, détaché de la deuxième moitié des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Par contre, le Canada s'est révélé supérieur de trois façons : par le volume de ressources publiques affectées à l'éducation dans son sens le plus général (en partie à cause de l'ampleur du boom des naissances au Canada), par l'élaboration de programmes régionaux de transferts et de stimulation économique et, ce qui est en partie attribuable à l'importance des disparités régionales et de l'activité économique saisonnière, par la mise en place d'un système complexe et coûteux d'assurance-chômage. Le souci des questions d'équité et de développement régionaux procédait à la fois d'une volonté réelle de bien répartir le bien-être et du pouvoir politique et économique grandissant des provinces dans une fédération en voie de décentralisation.

Pour diverses raisons, dont la montée des tensions au sein de la fédération, les troubles des années 70 et 80 ont particulièrement éprouvé le Canada. En raison d'un climat conflictuel dans les relations patronales-syndicales, de la vulnérabilité de son économie aux hausses de prix des matières premières et d'une politique gouvernementale expansionniste, le Canada a connu une inflation plus difficile à enrayer que beaucoup d'autres pays industrialisés, surtout ceux où les institutions et les mécanismes de consensus sont plus développés. Ces facteurs ont compliqué la gestion macro-économique en période de stagflation et de récession et, après deux tentatives d'application d'une politique des revenus, les relations entre les syndicats et les gouvernements se sont encore détériorées. Les syndicats ont réagi en refusant de collaborer avec les organismes de consensus créés par le gouvernement, comme le Conseil économique, ce qui a diminué l'efficacité de ces organismes.

L'incapacité du gouvernement fédéral et des provinces de s'entendre sur le principe d'un partage des recettes après les deux chocs pétroliers a durci les rapports fédéraux-provinciaux. L'effondrement des cours du pétrole et des matières premières en général durant la récession du début des années 80 a renforcé l'incidence de ce phénomène sur les revenus et l'emploi au Canada. Avec la multiplication des nouvelles sources d'approvisionnement, il est clairement apparu que la situation du Canada comme pays « rentier » et grand fournisseur de matières premières au reste du monde n'était plus aussi sûre. La faiblesse chronique de la productivité manufacturière canadienne, notamment en regard de celle des États-Unis, le recul relatif des industries traditionnelles, la proportion accrue d'activités de

fabrication faisant appel à la science et à la technologie et la constatation du retard du Canada au chapitre des dépenses de recherche et de développement et à celui de la diffusion des nouvelles technologies ont éveillé les craintes d'une désindustrialisation.

Enfin, comme dans la plupart des autres pays industrialisés mais, encore une fois, d'une manière un peu plus notable au Canada, les interventions keynésiennes de la période de stagflation conjuguées à la forte élasticité des programmes de soutien statutaires en période de récession ont entraîné l'accumulation d'un déficit fédéral très difficile à résorber. Cinq années de reprise continue, quoique lente, et un certain accroissement de la charge fiscale moyenne n'ont pas réussi à réduire le déficit de façon appréciable et le ratio de la dette au produit national brut continue d'augmenter. Les efforts déployés pour ralentir la progression des dépenses se heurtent à une formidable résistance politique de la part des différents groupes d'intérêts et les projets de réforme fiscale se heurtent à une réticence à abandonner certains programmes de dépenses fiscales.

Tous ces éléments ont suscité un vaste débat et une abondante littérature sur la crise de l'État moderne et de l'art de gouverner. Nombreux sont les auteurs au Canada qui ont étudié les tensions particulières de la réalité politique et économique dans le contexte canadien. Dans l'une de ses études, Simeon [1987] a recensé et résumé une grande partie des écrits publiés sur ce sujet. On peut dire que presque toutes les analyses se rapportent d'une manière ou d'une autre au manque de consensus qui domine la scène canadienne et qui, en l'absence d'un changement, pourrait avoir des effets négatifs sur la qualité de la politique et de la performance économiques. Beaucoup d'auteurs ont abordé des questions que nous ne faisons qu'effleurer dans cet essai. L'interdépendance économique et politique accrue sur le plan international laisse présager d'une diminution de la capacité de gérer le cours des événements économiques et rend nécessaire l'adoption de politiques nationales judicieuses visant à guider la réaction stratégique du pays à la concurrence internationale. La situation du Canada en tant que petite économie ouverte dans un cadre nord-américain et l'affrontement des stratégies continentale et multilatérale engendrent un débat politique et économique très discordant. La politisation et le morcellement de la société, phénomènes dus en partie à l'omniprésence des gouvernements et aux politiques de l'État-providence, entravent la réforme des politiques économiques, sociales et industrielles. Le caractère régional de l'économie canadienne, les tensions fédérales-provinciales qui existent au sein de la fédération et les fortunes changeantes des régions exposées aux forces économiques et technologiques qui se manifestent dans le monde entier empêchent de trancher systématiquement le débat entre les centralisateurs et les décentralisateurs et rendent impossible l'élaboration méthodique de stratégies nationales. L'expérience et l'essor du Canada comme pays exportateur de matières premières vers le reste du monde possédant un secteur manufacturier vulnérable composé avant tout de filiales de sociétés étrangères se retrouvent devant une nouvelle réalité où l'importance des ressources naturelles risque de diminuer et où le dynamisme des industries de fabrication pourrait être compromis. L'incapacité de discerner la voie qui mènera à la prospérité crée une alternance entre des politiques industrielles fondées sur des mégaprojets financés avec des deniers publics et des politiques destinées à renforcer le rôle des marchés. Et à ces dilemmes et tensions économiques, on peut ajouter une liste tout aussi longue de problèmes relatifs aux forces et aux institutions politiques.

Mais nous avons assez accablé le lecteur ! Sur cette sombre toile de fond, le moment est venu de voir comment les impératifs internationaux du libéralisme économique avec ses vertus humaines, politiques et économiques peuvent être servis plutôt que minés par l'attention que l'on pourrait consacrer à la production efficiente de biens publics. Loin de perdre son importance, une volonté bien arrêtée d'entretenir un consensus dépassant largement le cadre des règles du marché pourrait s'avérer primordiale non seulement pour garantir une bonne performance économique, mais également pour éviter une expansion illimitée du recours à la législation et à l'intervention de l'État.

Vers une nouvelle philosophie publique

Le titre de cette section évoque des visées fort ambitieuses. L'exposé qui suit fait intervenir une série de notions (on hésite à parler de principes) qui nous semblent constituer des éléments essentiels de toute nouvelle philosophie publique ou projet de société. Nous avons abondamment puisé dans les travaux de Hirsch [1976] dont l'ouvrage intitulé *The Social Limits to Growth* demeure, malheureusement, mal connu. La tentative de cet auteur de concilier les conséquences néfastes des inégalités de revenu et de richesse pour le fonctionnement du capitalisme de marché et le rôle prédominant des biens publics, d'une part, et l'adoption de solutions qui réduisent au minimum les interventions de l'État, d'autre part, est au cœur des propos qui vont suivre. Nous avons aussi tenu compte de la thèse d'Olson [1983] suivant laquelle les nations qui savent entretenir un consensus national et résister au morcellement des groupes d'intérêts évitent le déclin. Les nombreux écrits de Boulding [1981] sur les subventions et les conditions qui font voir dans la fiscalité davantage une forme de subvention qu'un tribut sont une autre source à signaler.

La conviction de Hirschman [1982], exprimée dans l'ouvrage *Shifting Involvements*, que les sociétés privilégient en alternance l'intérêt privé et l'intérêt public nourrit l'espoir que des projets de réforme publique et non pas le seul désenchantement à l'égard de l'État pourront de nouveau mobiliser le public.

Dans ce qui suit, nous reconnaissons qu'un retour à ce qui était appelé le keynésianisme n'est ni à prévoir ni à souhaiter. En fait, pour favoriser un consensus social, il est essentiel de relever le défi de la croissance de l'État et de remettre les gouvernements sur la voie de l'efficacité, du contrôle de la gestion et de l'imputabilité. Voilà un point que ne contestent plus guère ni la gauche ni la droite. L'ampleur des responsabilités assumées par l'État et la multiplication concomitante des lois et des règlements, tout comme l'expansion de la fiscalité et des dépenses, ont révélé les coûts aussi bien économiques que politiques d'une dépendance excessive à l'égard de l'État. De plus, il est clair que le déséquilibre budgétaire actuel du gouvernement fédéral et les pressions de la concurrence internationale exigent un certain degré d'austérité afin de rétablir l'équilibre.

Nous reconnaissons également qu'une recherche de consensus dans les voies du *reaganisme* et du *thatchérisme* n'est pas non plus à prévoir. Il semble y avoir une réticence fondamentale au Canada à accepter les croyances les plus sévères de l'orthodoxie. Il faut plutôt songer à une réforme de l'État qui respectera le caractère régional de notre fédération et la volonté apparente des Canadiens de maintenir un train complexe de mesures sociales. Selon les termes de Helliwell (voir le chapitre 4), on doit s'efforcer de transformer le filet de sécurité sociale en « tremplin » afin de réduire le coût et les effets de dépendance et de désincitation des programmes actuels. Mais la tâche à accomplir déborde même ce cadre. Le renouveau de l'orthodoxie provient, comme nous l'avons signalé plus haut, de deux courants intellectuels : le retour du néo-classicisme économique, avec sa tendance à minimiser l'importance des biens publics, et le retour du libéralisme politique, qui met en doute la capacité d'institutions politiques qui ont leurs propres intérêts à bien servir l'intérêt général. Nous cherchons dans cet essai à souligner que le rôle des biens collectifs et l'organisation judicieuse de leur production, loin de diminuer en importance, demeureront, peut-être même dans une plus large mesure, essentiels au consensus qui assurera le bon fonctionnement de l'économie de marché et une bonne performance économique en général. Il s'agit de discerner ce qui doit ou ne doit pas être considéré comme un bien collectif, de fournir les biens et les services collectifs de la façon qui est la plus susceptible de gagner la compréhension et l'appui du grand public (l'intervention gouvernementale, comme nous le suggérerons plus loin, n'étant pas toujours nécessaire) et, par des ententes analogues, de restreindre l'activité de l'État dans des secteurs où l'initiative privée, la diversité et l'esprit d'entreprise peuvent s'avérer fructueux.

La définition de biens collectifs employée est sûrement large, particulièrement si on la compare à celle donnée dans les manuels d'économique. Par « bien public pur », on entend le cas particulier où la consommation d'un bien par une personne ne diminue pas la quantité offerte aux autres personnes. Le fournisseur d'un tel bien est incapable de recueillir toutes les recettes que ce bien devrait lui rapporter, car une fois que le bien existe, tous sont libres d'en profiter. S'il s'agit d'un bien généralement recherché, il s'ensuit que les marchés privés le fourniront en quantité insuffisante. C'est ce raisonnement qui milite en faveur de la production d'un bien public par l'État et du financement de cette activité à partir des recettes fiscales. Les économistes parlent dans ce cas d'externalités positives extrêmes. On compte peu d'exemples de biens collectifs purs : la défense nationale, l'air pur et l'eau propre sont les exemples les plus évidents et les plus fréquemment cités. Mais il existe une quantité innombrable de biens et de services qui possèdent une combinaison quelconque des propriétés d'un bien (ou d'un « mal ») public et d'un bien privé, de sorte que leur emploi produit un certain nombre d'externalités. Et ces dernières ne sont pas toujours rattachées directement aux biens ou aux services en question. La présence d'air pur est la source de toute une série d'avantages sur le plan de la santé, de la vigueur et du bien-être en général, que l'on peut considérer comme des externalités positives de l'air pur. Or, les externalités peuvent être aussi bien positives que négatives. Si elles sont positives, l'État pourra chercher à accroître l'offre du bien ou du service en cause. Si elles sont négatives, l'État viendra peut-être en restreindre l'offre par un recours à la loi, à la réglementation, à la fiscalité ou à d'autres instruments de désincitation économique. Pour accroître l'offre d'un bien qui comporte des externalités positives, l'État peut en assumer toute la production, partager cette tâche avec le secteur privé ou tout simplement stimuler la production du bien par le secteur privé. L'éducation, le logement et les services médicaux sont des exemples classiques de biens dont l'offre a fait l'objet d'un monopole ou d'une collaboration entre les secteurs public et privé dans le passé. Lorsqu'il s'agissait de diminuer l'offre d'un « mal », les lois et la réglementation adoptées par les gouvernements ont souvent eu pour effet de limiter les actions permises plutôt que d'engager la responsabilité du public. Un sage juriste a dit que toute loi diminue la responsabilité.

La réflexion sur les biens collectifs, bons et mauvais, abonde en énigmes conceptuelles et politiques. Les ana-

lystes ont parlé du dilemme du prisonnier, du problème des « profiteurs » et de la difficulté de transmettre des signaux collectifs et d'y réagir. On est porté à penser, quand on observe un certain retour amer à l'orthodoxie libérale chez beaucoup de gens, que ces énigmes échappent à toute solution, que la gestion des économies modernes à un niveau inférieur à la capacité maximale et que l'acceptation d'une répartition socialement peu souhaitable du revenu, de la richesse et des commodités de la vie sont un prix nécessaire à payer et un sacrifice essentiel à faire à l'autel des économies de marché. Répondant à Drache et à son inquiétude au sujet des recommandations de la commission Macdonald, Simeon, dans un document inédit, affirme que, en dépit de l'orientation à prévoir chez des commissaires nommés par un gouvernement libéral, il n'y avait, compte tenu des enjeux, aucune solution de rechange globale capable de rivaliser avec la puissance du modèle orthodoxe. Le présent essai cherche cependant à souligner que la révolution technologique qui soutient les forces de la mondialisation, c'est-à-dire la révolution de l'information et des technologies connexes, nous permet peut-être d'espérer qu'on en viendra bientôt à une meilleure intelligence publique et privée de la question des biens collectifs. De plus, il pourrait s'avérer possible de distinguer les cas dans lesquels une intervention de l'État au nom de la collectivité paraît primordiale et les cas dans lesquels on pourra frapper de sanctions l'irresponsabilité privée sans recourir à la loi ou à l'autorité. C'est ainsi que l'on pourra combler le fossé entre les exigences d'une compétitivité accrue et le dynamisme de l'entreprise privée, d'une part, et celles d'un consensus sur les structures collectives qui encouragent l'initiative économique au lieu de la miner.

La prochaine section présente quelques applications de cette hypothèse.

Quelques biens collectifs fortement liés à la performance économique

La répartition du revenu et de la richesse

On est sans doute las du débat équité-efficience. De fait, même parmi les plus ardents champions de la lutte pour l'équité, il semble y avoir eu un certain soulagement lorsque des impératifs économiques ont, du moins pour quelque temps, détourné l'attention vers les questions de mise en ordre de l'appareil économique. Mais il est possible de prouver, par une batterie impressionnante d'arguments, que la performance économique sera de plus en plus étroitement liée, au cours de la prochaine décennie, à l'adoption de politiques efficaces visant à résoudre les problèmes de répartition et de redistribution du revenu et à soutenir un consensus national en la matière.

L'argument fondamental provient des travaux de Hirsch. L'essentiel se trouve dans la citation présentée en exergue, mais on ne peut qu'évoquer brièvement ici la richesse de l'argumentation qui s'articule autour de la notion que la hiérarchie économique et les hiérarchies de revenu et de richesse engendrent une concurrence pour les biens et les services dont l'offre est absolument limitée, ce qui augmente leur prix et, par ricochet, le revenu et la richesse nécessaires pour y avoir accès. Ce processus fait naître à son tour une concurrence pour des places dans la hiérarchie par l'imposition de différences dans l'accès à des biens comme l'éducation mais, étant donné que le nombre de places dans la hiérarchie est restreint, elle occasionne des pertes sèches à la société dans son ensemble. L'éducation supérieure devient tout simplement un moyen de sélection. Or, cette concurrence incite ceux qui se considèrent comme relativement défavorisés à formuler des réactions et des revendications collectives à l'intention de l'État et dans le cadre de la négociation économique en général. Voilà pour Hirsch le foyer des tendances inflationnistes de l'économie industrielle moderne et la racine principale de la surcharge que subissent les gouvernements qui cherchent à répondre aux revendications des groupes d'intérêts en matière de répartition ou de redistribution du revenu. Aux yeux d'Olson, c'est la rigidité causée par cet effritement du consensus national qui finit par détruire toute « résilience » économique. Dans la mesure où le système peut assurer un niveau élevé de l'emploi et une hausse soutenue du revenu réel, comme ce fut le cas durant la plus grande partie de l'ère keynésienne, la lutte se déroule discrètement. Lorsque la prospérité fléchit ou est freinée, la lutte s'intensifie.

L'accent mis par Hirsch sur l'importance des revenus relatifs est devenu un aspect essentiel de la doctrine néo-keynésienne moderne; on reconnaît ainsi que ce sont les revenus relatifs plutôt que les revenus absolus qui jouent un rôle primordial dans la recherche incessante de revenus monétaires accrus et qui aggravent la fièvre inflationniste. La politique macro-économique, et plus particulièrement la politique monétaire, a répondu à cette situation en cherchant à maintenir une marge de liberté dans l'utilisation des ressources, notamment de la main-d'œuvre, en vue de prévenir toute reprise de cette lutte inlassable pour les parts de revenu. L'histoire nous enseigne qu'il est plus facile de réussir une adaptation économique, surtout lorsqu'elle nécessite une importante réaffectation des ressources, en période de prospérité et d'expansion de l'activité économique. Dans ce sens, la prudence des autorités monétaires nuit à une adaptation rapide et à une prompte réaction à la concurrence internationale et on peut y voir une solution

moins satisfaisante qu'une intervention publique directe visant les problèmes de répartition du revenu.

Les épineux problèmes de redistribution avec lesquels les gouvernements fédéral et provinciaux sont aux prises démontrent encore plus nettement la pertinence de la notion de bien collectif. Partout, on reconnaît l'urgence d'une réforme de la fiscalité et des transferts au Canada. En plus du fait que le poids global du système et des paiements qu'il est tenu de verser est impossible à supporter à cause de l'état des finances publiques, les taux de « récupération fiscale » implicites des prestations des programmes qui devraient servir de tremplins, comme le régime d'assistance publique et l'assurance-chômage, créent précisément la dépendance et la désincitation qui entravent la reprise et l'adaptation. Si on ajoute aux dépenses actuelles les nouvelles demandes de prestations sociales (garderies, soins pour personnes âgées, financement de la formation et du recyclage, habitations à loyer modique) et autres et l'hésitation croissante des contribuables à financer un système complexe qui inspire une certaine méfiance, la réforme devient une nécessité absolue. Les tentatives de réforme graduelle, programme par programme, se heurtent à une résistance politique énergique. Il n'est pas difficile de conclure que seule une réforme radicale dans laquelle on saura exactement comment les programmes sont financés et administrés et qui fera appel à un large consensus au sein de la collectivité quant à l'équité des résultats recherchés a des chances de désamorcer la menace destructrice qui pèse sur l'intégrité budgétaire sans multiplier les oppositions politiques et économiques internes. C'est précisément en considérant l'ensemble du système – y compris ses éléments de fiscalité et de transfert – comme un bien collectif que l'on pourra réaliser une réforme.

La révolution technologique dans le traitement de l'information a accru la possibilité d'envisager une réforme aussi générale. Grâce à l'ordinateur, on peut facilement générer des tableaux indiquant non seulement les perdants et les gagnants, mais aussi les propriétés distributionnelles du système, technique qui a facilité l'élaboration des récents projets de réforme fiscale aux États-Unis et au Canada. L'ordinateur permet également de voir si divers régimes de revenu annuel garanti ou d'autres mesures d'intégration des transferts fiscaux assurent une « couverture » complète, la vérification objective des revenus, des taux de récupération fiscale appropriés et l'acheminement rapide des prestations [Wolfson, 1987].

L'urgence de réviser les mécanismes de répartition et de redistribution des revenus au cours de la prochaine décennie ressort très nettement du débat sur l'accord de libre-échange avec les États-Unis. Il est difficile de croire que cette entente aurait suscité une résistance aussi vigoureuse et émotive si elle reposait sur un consensus solide en matière de politique sociale. Pour ses critiques, l'accord paraît ajouter les pressions d'une intégration économique et d'une période prolongée de négociations au sujet des subventions aux incertitudes qui prévalent quant à la stabilité des programmes en place. Certains croient qu'il fera naître des forces à l'intérieur et à l'extérieur du Canada qui vont effriter plutôt que consolider les arrangements sociaux. Aux yeux de ses défenseurs bien intentionnés, c'est la libéralisation des échanges qui assurera la permanence de ces arrangements. Toutefois, on ne sait guère à quelles conditions et par quels moyens les gagnants de l'accord partageraient leurs gains avec les perdants ou faciliteraient l'adaptation de ceux-ci.

On ne peut, non plus, continuer à négliger la question de la taxation de la richesse, tant du point de vue de l'équité et de la performance économiques que de celui des besoins de recettes des gouvernements. Le Canada se classe parmi les derniers pays de l'OCDE en ce qui concerne l'imposition de la richesse alors que la richesse des Canadiens est répartie de façon beaucoup moins égale que leur revenu. Ce sont les inégalités tant de la richesse que du revenu qui provoquent la concurrence pour le rang social et le confort, qui écarte les personnes qui ne peuvent pas fournir l'effort nécessaire pour conserver leur situation et qui répand, particulièrement dans les agglomérations urbaines comme Toronto, l'impression que le système est incapable d'accomplir tout ce qu'on semble lui demander de faire.

L'éducation

La mondialisation, l'évolution technologique et les exigences de la compétitivité internationale ont accru les tensions dans le système d'enseignement canadien. Du niveau primaire au niveau postsecondaire, la capacité du système d'assurer éducation, formation et recyclage, et de répondre aux besoins en compétences dans un monde technologique en évolution constante a été remise en question. La rareté relative des emplois bien rémunérés et le relèvement des qualifications exigées par les employeurs ont augmenté le nombre d'étudiants qui fréquentent un établissement de formation spécialisée après l'obtention de leur premier diplôme collégial ou universitaire. Dans les universités, les vertus respectives de l'éducation et de la formation sont constamment débattues sous les pressions qu'exercent le public, l'industrie et l'État en faveur de l'intérêt économique. Dans l'ensemble des provinces, les établissements postsecondaires ont eu beaucoup de mal, en raison de graves restrictions financières, à absorber l'augmentation des effectifs à temps plein et à temps partiel et à répondre aux

demandes de ceux qui préconisent la recherche appliquée. Au niveau secondaire, on s'est attaqué aux programmes d'études, car on voyait de plus en plus dans l'acquisition de connaissances générales, mathématiques et scientifiques comme une nécessité pour une main-d'œuvre techniquement avancée. Même des organismes extérieurs comme l'OCDE ont critiqué la qualité du système d'enseignement au Canada.

Dans notre pays, l'éducation a toujours été largement considérée comme un bien public. Les externalités positives qui sont censées découler de l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée et instruite ont dicté la création d'un système presque exclusivement public financé par les deniers des administrations fédérale, provinciales et municipales. L'aspiration vers l'égalité des chances a d'ailleurs soutenu le principe d'un système public généralement accessible. Le moment est sans doute venu de songer à une évaluation en profondeur de la qualité de ce système, à un renforcement de son soutien et à une augmentation des fonds publics qui y sont affectés. On peut difficilement douter que l'éducation soit intimement liée aux succès économiques d'un pays. Avec l'évolution rapide de la technologie et des structures industrielles, les travailleurs doivent pouvoir se recycler et continuer à apprendre tout au long de leur carrière.

Si le Canada ne réussit pas à régler ces questions et à maintenir la confiance dans l'enseignement public, la santé du système se détériorera. De plus en plus, les pressions économiques amènent les gens qui peuvent se le permettre à recourir à l'enseignement privé. Aux inquiétudes déjà vives au sujet de la polarisation des travailleurs dans une économie hautement tertiarisée, une expansion marquée des écoles privées affaiblirait sans doute le système public en déclenchant un exode des meilleurs enseignants vers un système privé plus attrayant et un mouvement d'opposition au financement du système public parmi les contribuables. On pourrait assister à l'érosion du système public et à l'apparition de distinctions de classe qui n'ont pas occupé jusqu'ici une place importante dans la société canadienne. Certaines écoles privées méritent d'être encouragées pour favoriser la diversité et la vitalité de l'enseignement expérimental, mais comme pour l'assurance-maladie et la surfacturation, une expansion trop importante compromettrait la survie du système public.

Le logement

Le logement est un exemple de service qui possède certaines caractéristiques de bien public et qui a été produit par les secteurs public et privé. En raison de l'ensemble particulier de forces qui ont joué dans la période agitée des années 70 et 80, les marchés du logement ont connu de graves tensions. Dans les principaux centres urbains, l'augmentation de la demande, la montée des prix des matériaux et des terrains et l'insuffisance des incitations du côté de l'offre (situation aggravée par de mauvaises politiques publiques, notamment dans le cas des logements locatifs) ont fait grimper le coût de se loger et mis beaucoup de logements hors de la portée d'un grand nombre de Canadiens. Près de 1 million de Canadiens consacrent plus de 30 % de leur revenu au logement. Ce qui est à redouter, ce sont non seulement la montée vertigineuse des coûts sociaux de ce problème, mais aussi les blocages qui peuvent en résulter aux plans de la mobilité, de la sécurité et, en dernière analyse, de la performance économique.

Les programmes publics actuels, surtout ceux qui encouragent le logement coopératif et sans but lucratif, sont exceptionnellement coûteux et réduisent le nombre de logements dont le prix est excessif à un rythme inférieur à 5 % par année. Le maintien d'un contrôle des loyers dans plusieurs provinces continue à freiner la croissance du parc de logements locatifs dans le secteur privé. Comme pour l'éducation, les grands écarts de revenus compliquent les problèmes et pourraient miner le consensus social et la performance économique collective. Parmi les quelques biens collectifs pour lesquels nous croyons que l'intervention de l'État est justifiée, le logement mérite une part croissante des fonds publics pendant les années 90.

L'infrastructure

Nous voulons simplement rappeler ici que les besoins en infrastructures, à tous les paliers de gouvernement, visant l'extension et le renouvellement du réseau routier, des égouts, des usines d'épuration des eaux, des parcs, des moyens de transport et des aménagements publics en général devraient augmenter sans cesse. On peut même s'attendre à ce que l'inquiétude grandissante face à la dégradation de l'environnement décuple l'intensité de ces revendications. Bien entendu, il est indispensable de consacrer une partie des budgets publics à l'infrastructure et de poursuivre activement un consensus au sujet du financement de ces biens publics essentiels à une économie moderne.

Outre les problèmes liés à l'environnement (que nous examinerons dans la section qui suit), les gouvernements vont ou devront faire face à deux importantes nouvelles exigences. La première est la nécessité de s'assurer, avec le concours du secteur privé (ou de la partie réglementée

de ce secteur), que le Canada et les Canadiens demeurent à l'avant-garde de la révolution des communications. Une des conséquences de la planétarisation de l'économie est l'élimination des distances grâce à des réseaux mondiaux de communication instantanée. En fournissant des installations semblables aux Canadiens, on réussira peut-être mieux à réduire les disparités régionales du Canada qu'avec des programmes d'encouragement au développement régional. De même, on peut considérer la diffusion générale des inventions, des innovations et des techniques – activité dans laquelle le Canada accuse un sérieux retard qui préoccupe le Conseil économique – comme un bien public de plus en plus important dont l'État devrait s'occuper et qui constitue une fonction publique essentielle pour ces réseaux.

La politique d'immigration

Un ou deux mots enfin sur une question qui, sans relever de la théorie des biens publics, risque fort de saper les consensus. Le taux de fécondité au Canada est actuellement d'environ 1,7 enfant par femme en âge de procréer et il se maintient à ce niveau, temporairement du moins, après une chute qui a duré 20 ans. Le taux québécois s'établit à 1,3. Les deux taux se situent bien au-dessous du seuil de stabilité démographique de 2,1. On peut prévoir, compte tenu des taux d'immigration actuels, une régression de la population canadienne dès les deux premières décennies du XXI^{e} siècle. Vu le nombre de réfugiés économiques dans le monde et les effets néfastes qu'un recul démographique aurait sur l'économie, il est peu probable que l'on décide de ne pas intervenir. Pour combattre la menace, il faudra relever fortement les taux d'immigration dès l'an 2000. Tant que l'économie canadienne demeurera florissante et les taux de chômage peu élevés, les tensions associées à l'intégration des immigrants seront réduites au minimum. Toutefois, s'il y a un ralentissement de l'activité économique, les gouvernements et les organismes chargés de les conseiller devront travailler très fort pour entretenir un consensus et empêcher l'immigration de devenir une source regrettable de discorde interne et de difficultés économiques.

Les exemples précédents décrivent certains biens publics étroitement liés à la qualité et à la vigueur de l'activité économique. Ensemble, ces biens (y compris les programmes sociaux dans un sens large) représentent actuellement près de 70 % des dépenses de programmes du gouvernement fédéral, proportion qui dépasse les 100 % si on prend en compte les dépenses fiscales et les régimes de pensions. L'efficience et l'efficacité de leur conception et le soin avec lequel leurs propriétés de biens publics sont diffusées et comprises joueront inévitablement un rôle primordial dans tout ce qui est performance économique et gestion de cette performance.

Le défi d'un changement environnemental mondial

Ce que nous avons décrit jusqu'ici, c'est un ensemble de politiques axées sur la théorie des biens publics et dont la plus radicale est sans doute la prise en compte des questions d'équité. Nous les avons proposées dans le but plutôt ambitieux de trouver un moyen terme entre les impératifs économiques nationaux et internationaux et, par conséquent, les revendications de l'orthodoxie, d'une part, et de l'autre, une réforme de l'ordre social pour laquelle l'équité est le complément de l'efficacité et non son opposé. Les réformes suggérées sont également de nature, espérons-le, à rétablir quelque peu la crédibilité de l'État et à mettre un certain frein à ses impulsions interventionnistes. Elles sont cependant loin du « projet de société » évoqué par Richard Simeon.

Les questions de consensus dans les affaires internationales ont été peu abordées en dehors de la mention des conséquences de l'endettement du Tiers-Monde et des retards de croissance dans les pays en développement. Nous avons supposé que les autres conférenciers de la conférence Perspective 2000 auront pleinement exploré ce territoire. S'il n'en est pas ainsi, le lecteur peut consulter le texte de la conférence Per Jacobsson donné l'an dernier par Ostry [1987], qui décrit un monde multipolaire dans lequel aucune nation ne domine.

Ce dont ne parlent pas la plupart des analyses économiques est le risque de contraintes environnementales paralysantes. Clark (voir le chapitre 1) aura donné aux participants à la conférence une idée de l'importance de cette menace. Les économistes, demeurés à l'heure du Club de Rome et convaincus de la capacité des prix relatifs et de l'innovation technologique de prévenir toute catastrophe hypothétique, n'ont pas encore su faire leur le souci de l'environnement. Toutefois, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement [1988] nous a servi une sévère mise en garde. Après son analyse des grandes crises – l'effet de serre, la consommation excessive de combustibles fossiles, la dégradation de la couche d'ozone, la situation des forêts et des espèces tropicales et la diminution du potentiel des océans –, la commission évoque un monde qui se situe presque aux antipodes de celui dont nous avons parlé dans la première partie de cet essai. Délaissant l'individualisme, la privatisation, la déréglementation, la confiance dans les marchés et les vertus d'une diminution du rôle de l'État, la commission préconise des lois, des règlements, des politiques publiques et une plus grande collaboration entre les nations en général et elle souligne l'urgence de promouvoir l'équité sur le plan international. En mettant en valeur la notion de développement sou-

tenable, elle recommande un monde de croissance mesurée, une gestion internationale et d'importants transferts de richesses et de droits écologiques au profit du Tiers-Monde en vue d'accélérer sa progression et de lui donner le plus rapidement possible la possibilité de ne plus s'en remettre à ces droits.

Si la commission voit juste dans ses analyses environnementales, et presque tous les jours nous entendons des choses qui viennent confirmer les inquiétudes qu'elle a exprimées, les défis auxquels feront face les artisans du consensus sur la politique économique en l'an 2000 dépassent largement les éléments de stratégie esquissés jusqu'ici dans cet essai. Atterrés par la menace de lois, de mesures coercitives et d'atteintes aux libertés que les autorités nationales et internationales pourraient adopter hâtivement, certains observateurs réfléchis voudraient changer les attitudes de l'humanité pour amener une reconnaissance des défis et des possibilités économiques découlant des transformations structurelles qui permettront d'éliminer la pollution, peut-être en inculquant le plus rapidement possible des normes de comportement propres à rendre moins nécessaire le recours oppressif à la contrainte[4]. Selon les termes employés par Hirsch, ce qu'il nous faut, c'est un principe organisateur quelconque qui permettrait aux particuliers, aux entreprises et aux États d'agir dans l'intérêt général en sachant que le reste du monde fera de même. Nous parlons ici d'une conscience des biens publics poussée à un degré extrême. Il ne s'agit pas de changer fondamentalement le caractère de l'homme, mais, tâche tout aussi herculéenne, de susciter un consentement général à suivre un code régissant les comportements privés pour faire en sorte qu'ils soient compatibles avec le bien-être privé et public. On reconnaît là l'image évoquée par Hirsch d'un monde caractérisé non pas par une poursuite de l'intérêt individuel menant à l'intérêt général, mais par une recherche de l'intérêt général menant à l'intérêt individuel. Le fossé entre la nouvelle orthodoxie adoptée en réaction au keynésianisme et à la concurrence internationale, d'une part, et l'esprit dont les gouvernements et les organismes internationaux auront besoin pour diriger sainement l'action publique en l'an 2000, d'autre part, paraît inconfortablement profond.

Conclusion

La recherche d'un équilibre civilisé et d'une harmonie entre les forces centrifuges et centripètes, pour emprunter la terminologie d'Ignatieff, est la condition indispensable de tout « projet de société ». Plutôt que la révolution et la réaction, il faut opter pour la rationalité. Les grandes vertus de la liberté, de la diversité, de l'exercice de la responsabilité personnelle et de la maximisation des avantages économiques militent en faveur de l'option libérale. La théorie des biens et des besoins collectifs et l'analyse des autres failles de l'économie de marché offrent des arguments en faveur de l'intervention de l'État. Il n'y a rien de révolutionnaire à affirmer que c'est en visant un consensus qui donnerait le sens le plus large à l'exercice de la responsabilité personnelle et limiterait le rôle de l'État à son mandat fondamental – celui de produire une liste convenue de biens publics – qu'on peut espérer le mieux réconcilier les intérêts divergents en nuisant le moins à la performance économique.

Le paragraphe précédent peut ressembler à un amalgame de vœux pieux mais, à toutes fins utiles, les circonstances économiques et politiques actuelles nous obligent à adopter cette attitude. Cairns [1985, cité par Simeon] a décrit trois questions fondamentales auxquelles les gouvernements de tous les pays industriels, dont ceux du Canada, doivent faire face : comment contrôler leur propre croissance, gérer leurs structures complexes et conserver leur ouverture, leur imputabilité et leur représentativité; comment réagir à la politisation et à la fragmentation de la société, phénomènes attribuables en partie à l'ardeur excessive avec laquelle les politiques de l'État-providence ont été mises en œuvre; et comment gérer les affaires nationales dans un monde où l'interdépendance internationale aux plans économiques et politiques ne cesse de croître. À ces inquiétudes, on peut ajouter le profond déséquilibre budgétaire dans lequel le gouvernement fédéral est enlisé, problème qui ne sera pas résolu de si tôt si on tient compte de la surenchère électorale de tous les partis au cours de la campagne de 1988 et du refus de parler de hausses d'impôt pour financer les programmes promis. Enfin, le Canada subit des pressions internationales grandissantes au chapitre de l'économie et de l'environnement.

Agir au coup par coup paraît une façon inadéquate ou, du moins, très risquée d'affronter ces problèmes. Nous avons souligné dans cet essai qu'une meilleure compréhension de la nature des biens publics, de leur conception, de leur financement et de leur production, avec une rigueur correspondante dans la définition des responsabilités privées à l'égard des biens quasi publics, pourrait améliorer sensiblement la gestion économique et l'efficacité de l'administration publique au cours des décennies à venir.

Les décisions collectives à propos de ce qu'il faut ou ne faut pas considérer comme des biens publics exigent un consensus. De plus, certains estiment que les mécanismes de fourniture et de financement des biens publics sont eux-mêmes des systèmes qui possèdent certaines caractéristiques des biens publics. La poursuite d'un tel consensus est très

proche de la raison d'être du Conseil économique du Canada. Les années 90 seront sans doute empreintes de difficultés conjoncturelles. S'efforcer de ne pas être à la merci des événements et, peut-être, chercher à instituer une collaboration entre les scientifiques et les spécialistes de la politique sociale dans une recherche interdisciplinaire du prochain projet de société demeure le défi le plus important à relever.

Commentaires de Richard Simeon

Je partage l'essentiel du point de vue exprimé dans le document d'Ian Stewart et particulièrement son aspiration fondamentale à retrouver une certaine forme de consensus autour duquel construire un projet pour la prochaine génération, susceptible de remplir la même fonction que celle assumée par le modèle keynésien de gestion économique et d'État-providence qui a guidé l'évolution de la politique de la génération de l'après-guerre, mais qui est maintenant sérieusement esquinté. Ce précédent modèle a non seulement servi de cadre de politique, englobant à la fois l'État-providence, la gestion macro-économique et la libéralisation des échanges internationaux, il constituait aussi, pour le Canada comme pour tous les autres pays occidentaux, un terrain d'entente politique où se retrouvait le capital, le travail et l'État, de même que les gouvernements fédéral et provinciaux. Je dois m'avouer déçu que Stewart n'ait pas proposé un nouveau projet de ce genre, mais je reconnais volontiers que la tâche est colossale.

Je suis d'accord sur de nombreux points. À mon avis, Stewart fait une bonne analyse de l'apparition et de la disparition du consensus de l'après-guerre. Il saisit certains des dilemmes actuels comme la tension entre, d'une part, la nécessité de faire face au problème de l'endettement et des déficits et, d'autre part, celle de répondre aux demandes et pressions continues pour l'expansion de l'État-providence, par exemple dans le domaine des garderies. Il signale certains domaines importants où des changements de politiques s'imposeraient, comme le besoin de réorienter le régime d'aide sociale afin d'atténuer l'incitation actuelle à la dépendance. À divers endroits, il laisse assez clairement entendre que les choix de politiques ne se font pas toujours entre l'efficience et l'équité : il peut arriver plus souvent que nous le pensons qu'un changement de politique soit susceptible de favoriser à la fois l'équité et l'efficience.

Je suis aussi en accord avec la thèse centrale de Stewart qui affirme que dans toute réévaluation sérieuse du rôle de l'État à long terme dans l'économie, la place des biens collectifs et l'importance de bien les concevoir ne diminueront pas. Aucun État ne peut permettre aux forces du marché de fonctionner libre de toute entrave. Les gouvernements de la prochaine génération devront à la fois promouvoir l'adaptation et la restructuration et gérer les effets et les coûts du changement; ils devront servir d'intermédiaire entre l'espace national d'une part et la scène internationale de l'autre. Ils devront à la fois être en mesure de faire valoir les intérêts du Canada à l'étranger et de faire face aux conséquences intérieures des pressions mondiales. Cela peut vouloir dire que les politiques de l'État devront être modifiées ou remplacées par de nouvelles, mais il ne s'agit pas d'instaurer un laisser-faire intégral. Comme Stewart le laisse entendre, il convient de repenser la juste répartition des tâches entre le marché et le secteur privé, d'une part, et les instances publiques, d'autre part.

C'est la raison pour laquelle j'estime avec lui que nous ne devons opter, à long terme, ni pour un retour au modèle de l'après-guerre ni au recours pur et simple aux forces du marché – ce que Stewart appelle la nouvelle orthodoxie. L'ancien modèle ne tient tout simplement pas compte des changements qui se sont produits tant à l'intérieur de la société, avec sa panoplie de nouveaux groupes et de nouveaux problèmes, que dans l'économie politique mondiale dont les contraintes se font de plus en plus sentir dans les décisions intérieures.

Ce nouveau modèle, comme Stewart le souligne, ne reçoit pas le large appui qui serait requis afin d'en faire un projet concerté pour l'avenir. Certains se concentrent trop exclusivement sur le besoin de corriger les échecs du marché et négligent les risques d'un échec de l'État; d'autres sont devenus trop obsédés par les lacunes de l'État et confondent les vertus abstraites du marché avec les faiblesses de ce système dans la réalité.

Les partisans du modèle traditionnel de l'État-providence parlent parfois comme si nous pouvions ignorer le reste du monde et continuer à formuler nos propres politiques sans contrainte. Les partisans du modèle du laisser-faire font parfois l'erreur opposée et soutiennent que les puissantes forces de changement qui se manifestent dans la société peuvent ou doivent être ignorées. En réalité, les forces économiques à l'échelle mondiale vont dans une direction tandis que les facteurs nationaux tendent à nous attirer dans une autre direction. Les pouvoirs publics doivent s'efforcer de concilier les deux tendances.

Stewart a raison d'insister sur la nécessité d'un consensus pour deux grandes raisons. La première est d'ordre très pratique : la capacité des groupes sociaux mobilisés, ce que certains appellent la coalition populaire, de bloquer le changement. Nous avons observé ce phénomène dans les premiers mois du gouvernement Mulroney dont la très forte

majorité n'a pas empêché les personnes âgées de se mobiliser pour faire échouer des réformes somme toute modestes aux pensions de vieillesse. Plus récemment, nous avons vu que pareille mobilisation a presque réussi à faire échouer l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Elle peut encore réussir à compromettre l'adoption de l'Accord du Lac Meech. Les gouvernements doivent trouver le moyen d'obtenir les appuis populaires requis pour garantir le succès de leurs projets d'adaptation. Comme Stewart le laisse entendre, bien que la recherche d'un consensus semble souvent jouer au détriment d'une meilleure performance économique, elle constitue une condition préalable à celle-ci.

De façon plus générale, tout le monde s'entend sur le fait que pour être en mesure de s'ajuster à l'évolution technologique globale et en tirer parti, il est nécessaire de restructurer et de modifier en profondeur tant l'activité économique privée que le secteur public. Un tel changement est évidemment menaçant; on peut donc s'attendre à ce qu'il suscite des craintes et de la résistance. La grande majorité des citoyens et les groupes d'intérêts qui parlent en leur nom n'accepteront ces changements qu'à certaines conditions. Ils doivent avoir l'impression que ces changements ne leur sont pas tout simplement imposés, mais qu'ils détiennent un certain contrôle sur leur adoption et leurs effets; ils doivent sentir qu'ils sont autre chose que des pions dans ce processus. Ils doivent être convaincus que les coûts et les avantages de l'adaptation seront répartis de façon équitable au bénéfice du plus grand nombre. Ils doivent avoir l'assurance raisonnable que ceux qui travaillent dans des secteurs d'activité en déclin pourront se recycler dans d'autres domaines. Enfin, ils doivent avoir le sentiment qu'il existe des mesures de protection efficaces à l'intention des personnes qui seront touchées par le processus d'adaptation.

Ces conditions ne s'imposent pas uniquement sur le plan moral, elles sont aussi essentielles pour que l'adaptation se fasse sur une base volontaire. Autrement, il faudra soit renoncer aux changements nécessaires, soit recourir à un degré considérable de coercition pour les réaliser. Comme ni l'une ni l'autre de ces solutions n'est acceptable, il importe de réaliser un consensus.

Stewart pose donc le besoin de façon convaincante. Mais ce faisant il soulève une question à laquelle il ne répond pas : dans quelle mesure et avec quelle efficacité nos institutions politiques peuvent-elles construire un tel consensus ? Quelles sont les conditions politiques préalables à une adaptation efficace ?

En fait, nous demandons à nos institutions deux choses assez contradictoires : d'une part, qu'elles puissent efficacement constituer un consensus et, d'autre part, qu'elles soient capables de prendre des décisions de façon à orienter la société, de faire des choix difficiles et les mettre en œuvre. La première exigence peut entraîner des compromis, des retards, le recul de l'intérêt public en faveur d'intérêts particuliers, l'immobilisme et une politique du plus petit dénominateur commun. La deuxième exigence peut entrer en conflit avec la recherche d'un consensus.

Les deux fonctions sont difficiles à accomplir dans une société mobilisée et politisée, marquée par des différences au niveau des régions, des classes, des secteurs et à d'autres niveaux; dans un système de plus en plus contraint par les impératifs budgétaires et les pressions internationales; et, enfin, dans un régime politique où le pouvoir et l'autorité sont répartis entre 11 gouvernements.

Il convient que nous examinions ici diverses institutions et divers processus.

Je voudrais d'abord mentionner le rôle des institutions internationales. Celles-ci sont importantes à plusieurs égards dans l'examen des conditions nécessaires à un consensus national. Premièrement, ces institutions deviendront vraisemblablement plus importantes et réduiront à long terme la souveraineté des gouvernements nationaux. Si cette prévision se concrétise et dans la mesure où de telles institutions supranationales sont nécessaires, leur légitimité aux yeux des Canadiens est importante. Il est par conséquent crucial d'assurer au Canada une voix efficace au sein de ces institutions et de voir à ce que le rôle qu'il y joue soit soumis à la surveillance, au contrôle et à la responsabilité démocratiques au pays. Cela me semble être une conséquence inévitable de la disparition progressive de la ligne de démarcation entre les champs économique et politique nationaux et internationaux, disparition qui est déjà en voie de se produire.

Deuxièmement, les institutions internationales et leurs dirigeants peuvent jouer un rôle vital au niveau de l'éducation et de l'information des citoyens quant aux choix qu'il importe de faire à l'échelle mondiale. La Commission mondiale sur l'environnement et le développement, avec son modèle de développement soutenable conçu pour faire le pont entre la croissance économique et la survie écologique, est un excellent exemple à cet égard.

Troisièmement, les institutions internationales pourraient progresser vers une plus grande capacité de réglementer et de gérer la dynamique du capitalisme mondial. La légitimisation et l'humanisation du capitalisme par la réglementation constituaient un élément important du projet d'après-guerre, et ce besoin est aujourd'hui transposé à l'échelle mondiale.

Une deuxième catégorie d'institutions qui commanderont une plus grande attention à l'avenir sont les mécanismes de consultation. À la différence de nombreux pays européens, le Canada n'a jamais mis sur pied de mécanismes tripartites ou néo-corporatistes complexes visant à assurer la collaboration entre les divers « partenaires sociaux ». Les mécanismes de consultation se sont multipliés, mais de façon ponctuelle, et ils ne jouent pas un rôle officiel très important dans le processus politique.

On a donné de nombreuses explications à l'absence de « courant corporatiste » au Canada. La plupart des raisons invoquées sont essentiellement axées sur la faiblesse et la fragmentation relative des groupes d'intérêt patronaux et syndicaux, notamment leur morcellement en fonction des différences de régions, de secteurs et de mode de propriété, sur l'incompatibilité des mécanismes de ce genre avec un système parlementaire et sur l'influence inégale des patronats et des milieux ouvriers, les empêchant d'agir comme des partenaires égaux. Les mécanismes néo-corporatistes sont particulièrement courants et fructueux dans de petits pays homogènes où le mouvement syndical et les partis sociaux-démocrates jouent un rôle prépondérant. Le fédéralisme, avec son accent sur les intérêts régionaux et territoriaux, le partage des pouvoirs et la collaboration intergouvernementale peut également être un obstacle au développement de ces institutions au Canada. Le fédéralisme au niveau du pouvoir exécutif est, en fait, une forme de corporatisme fondé sur la dimension territoriale et les rapports intergouvernementaux plutôt que sur les classes ou les secteurs.

Sous certains rapports, on peut s'étonner de constater que les mécanismes néo-corporatistes n'ont pas été plus largement adoptés au Canada. On les retrouve plus particulièrement dans des pays qui ont d'importantes similitudes avec le Canada : des économies de petite taille qui sont fortement ouvertes sur le commerce extérieur. On fait ainsi valoir que ces pays ont besoin d'œuvrer de concert à la mise au point de stratégies efficaces d'adaptation au contexte mondial, pour atténuer les conflits intérieurs, de gérer d'une certaine façon les répercussions sur le marché intérieur des forces qu'ils ne peuvent contrôler directement et de mettre au point des formules d'arbitrage entre revenu et sécurité.

Le modèle d'Olson, auquel fait allusion Stewart, sous-entend que la capacité d'adaptation correspond à une courbe en U : elle est élevée lorsque le pouvoir des groupes d'intérêts organisés est faible et lorsque les forces du marché ne sont pas entravées, elle diminue à mesure que l'influence des groupes d'intérêts augmente, mais elle augmente à nouveau à mesure que l'organisation des groupes d'intérêts s'étend pour regrouper l'ensemble des milieux patronaux et ouvriers. Il semble qu'il faille en conclure que la pire position dans laquelle elle peut se trouver est au milieu, lorsque les groupes ont assez de pouvoir pour entraver le changement, mais pas assez de légitimité et de cohérence pour jouer le rôle de partenaires sociaux à part entière ou pour gérer leurs propres divergences internes. En supposant que nous sommes au milieu de la courbe, il faut se demander s'il est préférable de se diriger vers l'extrémité de la courbe où les groupes sont peu organisés et où les forces du marché prédominent ou vers l'extrémité néo-corporatiste où les groupes sont hautement organisés.

Les conditions sociales qui prévalent au Canada peuvent dicter la première option et, avec l'accord de libre-échange, nous semblons avoir d'ailleurs pris cette voie. Je pense toutefois que nous devons réfléchir à nouveau à cette question. Dans son attitude à l'égard des entreprises et des gouvernements provinciaux, le gouvernement actuel suit, d'une certaine façon, un modèle consultatif. Il s'agit toutefois d'une forme très traditionnelle de compromis entre élites. Mais les débats sur le libre-échange et sur l'Accord du Lac Meech nous ont appris qu'un tel arbitrage entre élites en place n'a plus une aussi grande légitimité et qu'il faut trouver des moyens d'intégrer un nombre beaucoup plus grand de groupes et à une étape beaucoup plus précoce du processus de consultation.

De nombreux commentateurs se sont dits d'avis que le fédéralisme relativement décentralisé du Canada fait aussi obstacle à une adaptation efficace des politiques au nouveau contexte international. Le fédéralisme canadien permet difficilement de présenter un front uni à l'étranger. Il laisse s'ériger des barrières au commerce sur le marché intérieur dont la conséquence est de réduire la compétitivité du Canada à l'échelle mondiale. Il fragmente et divise la responsabilité en ce qui a trait à l'adoption de politiques d'adaptation efficaces ou à l'élaboration de stratégies nationales dans des domaines tels que l'enseignement. L'importance qu'il accorde à la négociation et à la collaboration entre les gouvernements ralentit la vitesse d'ajustement des politiques. Par ailleurs, le rôle économique important qu'il accorde aux provinces pose le risque de politiques contradictoires concourant à leur propre échec. Pour certains, le défi de la concurrence mondiale, pour le fédéralisme canadien, ressemble au défi posé par la Grande Dépression, où l'on faisait valoir que le fédéralisme était un modèle dépassé en raison des rôles nouveaux que le gouvernement devait assumer. La concurrence mondiale pousse à la centralisation.

C'est là un argument persuasif, qui sous-entend que la décentralisation implicite dans l'Accord du Lac Meech est précisément contraire à l'orientation que nous devrions prendre. Le fédéralisme fait certainement obstacle au genre

de consensus national qu'Ian Stewart souhaiterait voir se réaliser.

Il y a toutefois d'autres arguments selon lesquels le fédéralisme, en favorisant la recherche de consensus semblables à ceux qu'exige le contexte mondial, renforce notre position de façon notable. Compte tenu de la diversité des intérêts provinciaux, des politiques nationales uniformes sont susceptibles d'engendrer la division.

Les provinces sont des entités beaucoup plus homogènes et manœuvrables. Elles ont beaucoup plus de chances de pouvoir élaborer des politiques d'adaptation cohérentes et intégrées qu'un gouvernement fédéral qui doit pondérer tous les intérêts régionaux et qui est généralement perçu comme favorable aux intérêts du centre du Canada par les autres parties du pays. De même, les provinces peuvent être mieux placées que le gouvernement fédéral pour susciter la collaboration entre les partenaires sociaux. C'est peut-être à l'échelle provinciale que le tripartisme de type européen a le plus de chances de se développer. En outre, dans la mesure où les provinces peuvent élaborer des politiques d'adaptation efficaces qui conviennent aux conditions et aux besoins locaux, le fardeau de la prise de décisions et de l'établissement d'un consensus qui incombe au gouvernement central s'en trouverait d'autant allégé. Les vertus de l'expérimentation et de la diversité inhérentes au fédéralisme peuvent être particulièrement importantes dans un contexte où la grande majorité estime que les anciens remèdes ne font plus effet et que nous devons en découvrir de nouveaux.

Cela ne veut pas dire que la gestion du fédéralisme politique canadien ne rend pas plus compliquée la gestion du rôle du Canada au sein de l'économie mondiale. Ainsi, le pouvoir de conclure des traités demeure une question épineuse alors que les relations économiques internationales, qui touchent de plus en plus aux barrières non tarifaires, prennent une importance sans cesse croissante. Je ne veux pas nier non plus que le nouveau contexte mondial pourrait avoir pour conséquence d'accroître la centralisation au sein de la fédération, le plus vraisemblablement sous la forme d'un élargissement du pouvoir fédéral en matière de commerce.

Je crois toutefois que notre version du fédéralisme peut avoir des vertus méconnues. Je soutiens également que les tendances mondiales à long terme pourraient en fait favoriser une diminution du rôle de l'État fédéral, alors que le pouvoir prendra deux directions : vers le haut, c'est-à-dire vers des institutions supranationales plus importantes, et vers le bas, vers des entités gouvernementales de plus petite taille et davantage sensibles aux besoins d'adaptation de collectivités plus restreintes.

Nous pourrions faire l'examen de nombreuses autres institutions politiques et de leur capacité d'établir un consensus et de prendre des décisions. La récente campagne électorale a évidemment attiré l'attention sur les partis politiques et les élections. Les conclusions qui s'en dégagent sont contradictoires. Il en est ressorti qu'au Canada le processus électoral permettait de trancher de façon assez nette une question fondamentale. Par ailleurs, le résultat du scrutin a été serré; il aurait pu tout aussi bien entraîner un rejet du libre-échange ou, ce qui est plus vraisemblable, aboutir à un résultat extrêmement confus sans points de repère précis. En outre, le caractère de la campagne électorale donne à penser que la concurrence partisane peut semer la division plutôt que favoriser le consensus et qu'il s'agit là d'une tribune médiocre pour une discussion nuancée, prudente et responsable sur des questions complexes. La campagne électorale américaine, où l'on a évité délibérément de parler des problèmes de l'économie et de la politique étrangère qui touchent plus particulièrement ce pays, nous amène à tirer une conclusion semblable.

Ian Stewart mentionne une conséquence que l'on peut attendre de la technologie, celle de permettre une plus grande transparence dans l'évaluation des effets réels des politiques, ce qui pourrait favoriser la concertation. Il se peut qu'il en soit ainsi, mais la transparence peut tout aussi bien accentuer qu'atténuer les conflits. Et la technologie – qui a été appliquée au récent processus électoral sous la forme de sondages, de campagnes publicitaires et de techniques semblables – a semblé diminuer plutôt qu'accroître la capacité du système de produire un consensus.

De façon plus générale, il s'est établi une tension croissante entre la logique de la démocratie politique actuellement pratiquée et la logique de la concurrence internationale. Dans le contexte actuel, la dynamique du processus politique est d'abord axée sur les préoccupations intérieures et la recherche de moyens offrant une protection contre la concurrence et les contraintes internationales ou permettant de les éviter. La tension entre l'efficience et l'équité s'est transformée en tension entre les processus politiques intérieurs et la concurrence internationale. Par conséquent, on en est venu à définir le conflit comme opposant, d'une part, la rationalité économique, qui implique la nécessité de limiter les forces de la démocratie populaire par le genre de camisole de force volontaire que suppose l'accord de libre-échange et, d'autre part, la recherche de l'équité, de la justice sociale et de la protection contre les effets du changement, qui s'exprime par le processus politique.

Comme Stewart le laisse entendre, il ne sera pas facile de sortir de cette impasse. À mon avis, il faudra renforcer plutôt qu'affaiblir les mesures de protection sociales qui permettent d'amortir les coûts et la crainte du changement;

il faudra de meilleures politiques d'enseignement et de formation pour donner aux gens les compétences et la confiance nécessaires pour accepter le changement; enfin, il faudra mettre au point des mécanismes de consultation et de concertation qui feront en sorte que le changement ne sera pas imposé du sommet par le gouvernement central ou par les rouages anonymes du marché, mais émanera de la base dans un esprit de participation et de maîtrise.

11 Les forces mondiales et l'élaboration des politiques nationales

Par A. W. Johnson

Dans le présent essai, je me propose d'analyser la capacité des administrations publiques et des institutions et instances de décision au Canada de réagir aux forces mondiales qui s'exercent et qui s'exerceront sur le pays.

Le thème de votre conférence, je le sais, est la prise de décisions économiques en l'an 2000. Mais ce thème, tel qu'il est formulé, me pose deux problèmes. D'abord, il est de plus en plus difficile de parler de prise de décisions économiques sans parler de prise de décisions en général, car les grandes questions de politique sont trop étroitement liées. Ensuite, je trouve difficile de parler de prises de décisions de façon générale. Les différences entre les pays, sur le plan de la culture et des traditions, des systèmes constitutionnels et des institutions, sont si grandes qu'il est en effet difficile de généraliser. J'ai donc choisi de faire une étude de cas unique sur le Canada.

La nature et l'échelle des forces mondiales et leur incidence sur les administrations politiques nationales des pays ont déjà été décrites en détail par les autres conférenciers. Mon propos est plutôt de déterminer comment les hommes politiques et les décideurs percevront ces forces au Canada et à quelles forces politiques et contraintes institutionnelles ils se heurteront en essayant d'y faire face. Je tenterai aussi de voir si les décideurs pourront et voudront réagir tout de suite et activement à cette situation, ce qui leur permettrait de faire graduellement des ajustements, ou si le fait d'être préoccupés par les pressions locales ne les incitera pas plutôt à faire traîner les choses jusqu'à ce qu'ils soient obligés de réagir, probablement en devant prendre des mesures plus draconiennes, à des pressions mondiales qui se feront de plus en plus fortes. Dans ma conclusion, je propose certains changements qui pourraient être apportés aux institutions pour aider le pays à affronter les forces internationales et, parallèlement, à composer avec certains pays plus repliés sur eux-mêmes.

Le grand enjeu pour les gouvernements nationaux

La mondialisation soumet les décideurs nationaux à deux séries de forces énormes et opposés. Sur le plan mondial, d'une part, il leur faut compter avec une économie de plus en plus internationale, des pressions environnementales mondiales, un écart entre les taux de croissance économique et démographique des pays du Tiers-Monde et ceux des pays développés, et des relations économiques et politiques qui évoluent rapidement entre les principaux blocs et pays du monde et même à l'intérieur de ces blocs et de ces pays. Sur le plan intérieur, d'autre part, ils doivent faire face aux pressions économiques et sociales du chômage et d'un faible taux de croissance du revenu réel par habitant, aux revendications des régions – qui veulent, paradoxalement, à la fois une plus grande autonomie locale et une plus grande redistribution géographique de l'activité économique –, à l'affirmation croissante des droits de certains groupes dans la société et à la recherche de la sécurité et de l'identité dans un monde instable. D'une façon ou d'une autre, les décideurs doivent tenir compte de tous ces facteurs et trouver un juste milieu.

Voilà le principal dilemme des décideurs. Mais il y en a un autre qui les oblige à respecter un équilibre entre leur responsabilité première et évidente envers leurs électeurs et la responsabilité croissante, mais moins évidente, qu'ils ont de veiller au bon fonctionnement des institutions internationales. S'il y avait une « administration politique mondiale » – autrement dit, s'il y avait suffisamment d'affinité entre les habitants du globe pour qu'un système d'administration internationale soit possible –, les dirigeants nationaux seraient dégagés dans une certaine mesure de cette deuxième obligation internationale. Mais cette affinité nécessaire n'existe pas, de sorte que c'est aux dirigeants de chaque pays qu'il incombe de faire fonctionner, en y subordonnant dans une certaine mesure leurs propres pouvoirs souverains, les institutions internationales qui ont été créées, ou qui pourraient l'être, pour s'occuper des questions d'intérêt mondial – comme le GATT (commerce), le Fonds monétaire international (économie et fiscalité internationales), la Banque mondiale (aide au développement aux pays du Tiers-Monde) et les Nations Unies (maintien de l'ordre international). Certes, les décideurs peuvent, devant les critiques de leurs concitoyens, prétendre que le bien-être à long terme de chaque pays dépend du bien-être à long terme de tous les pays réunis, mais cela ne pèse pas lourd dans la balance devant un électorat incompréhensif, habitué à un horizon temporel de quatre ans et non de 40 ans.

Il est donc clair que la capacité de réaction d'un pays aux forces mondiales que nous examinons à cette conférence dépendra largement de l'effet de ces forces sur le pays et

ses dirigeants ainsi que de la force et de la persistance des pressions internes.

La réaction de l'État-nation à la mondialisation ne sera toutefois pas déterminée uniquement par les deux séries de forces que j'ai mentionnées et qui posent déjà de grandes difficultés. Elle dépendra aussi de la faculté d'adaptation du pays à des facteurs externes nouveaux qu'il connaît moins. Elle dépendra, de plus, des points de vue, des valeurs et de l'attitude de la société. S'agit-il, par exemple, d'une société repliée sur elle-même ou d'une société ouverte sur l'extérieur ? Le sens de la responsabilité humaine et sociale des gens qui composent cette société peut-il s'étendre aux citoyens d'autres pays ? Mais la réaction du pays dépendra aussi de la capacité de son économie (de marché) – essentiellement la capacité du secteur privé – de s'adapter aux forces mondiales, que ce soit en adoptant des modes de production à haut degré de savoir et à technologie de pointe, qui sont indispensables pour soutenir la concurrence des pays où les salaires sont faibles et où la technologie est empruntée, ou en trouvant des façons concrètes d'utiliser les ressources qui deviennent inutilisées dans le processus d'adaptation. Par ailleurs, pour que le pays puisse tenir sa place face à la mondialisation, il faudra que ses dirigeants politiques disposent du pouvoir constitutionnel et institutionnel nécessaire pour réagir aux deux courants de pressions – mondiales et locales – et qu'ils aient la capacité personnelle et politique d'assumer le leadership qu'il faut. L'adaptation du pays au nouveau contexte mondial dépendra aussi de l'existence ou de la création de mécanismes qui permettront aux secteurs privé, public et non gouvernemental de parvenir à un point de vue global ou à un consensus sur les ajustements sectoriels auxquels il faudra procéder. Et elle dépendra au moins tout autant de l'utilisation imaginative des mécanismes parlementaires et intergouvernementaux qui existent déjà pour concilier les intérêts régionaux en vue de les aligner sur les impératifs nationaux face aux forces mondiales. Enfin, la capacité d'adaptation d'un pays dépend par-dessus tout de la capacité de ses dirigeants – autant dans les secteurs public et privé que non gouvernemental et bénévole et dans les médias – de faire comprendre à la population les forces et les enjeux du processus d'ajustement à l'échelle mondiale, de sorte qu'elle puisse accepter plus facilement les changements qui se produisent.

Voilà les questions que je me propose d'examiner ici.

L'impact des forces mondiales sur le Canada

Je vais commencer par parler des forces mondiales avec lesquelles les dirigeants nationaux doivent compter et qui persisteront à l'avenir.

La notion de mondialisation, il convient de le dire, est pour la plupart des gens une abstraction qui n'a rien à voir avec leur réalité quotidienne – leur famille, leur ville, leur province et leur pays. Elle commence à prendre un sens pour eux quand ils entendent parler (dans l'entreprise où ils travaillent) des effets de la concurrence internationale ou, encore, du comportement des marchés financiers. Ils comprennent aussi que la pollution est un problème mondial, en particulier sur notre continent, et que les États-Unis et le Canada devraient coopérer davantage pour le résoudre.

Mais le progrès – inexorable – de la mondialisation, à l'heure actuelle et dans les années à venir, ne s'est pas encore vraiment imposé dans la conscience et la vie quotidienne des Canadiens. Et l'on pourrait dire la même chose de nombre de députés qui représentent la population au Parlement. Cela pose en soi un problème pour ceux qui gouvernent au Canada : comment s'y prendre pour combler l'écart qui sépare le phénomène, bien réel, de la mondialisation et sa reconnaissance.

On peut, bien entendu, expliquer la réalité en termes simples. Les biens et services qui sont produits aujourd'hui, dans une localité donnée, sont consommés partout dans le monde. Les produits que nous achetons proviennent de tous les pays du monde. La pollution qui est produite dans une collectivité fait sentir ses effets à des milliers de kilomètres plus loin et parfois à l'échelle du globe. La population des pays au taux de fécondité élevé a une incidence croissante sur les pays plus riches et moins féconds, que ce soit par l'immigration ou par la pollution de l'environnement résultant des efforts de survie de régions surpeuplées et sous-développées. Les marchés du travail régionaux et nationaux, qui déterminent les salaires et les conditions de travail et le droit de négocier avec les employeurs, se reflètent dans les prix et la nature des biens et services produits pour les marchés d'exportation, qui eux-mêmes influent sur l'économie des pays importateurs, étant donné qu'ils entrent en concurrence avec les biens et services produits localement. Le progrès technologique entre également en ligne de compte dans les prix et le genre de produits exportés et, de la même façon, influe sur l'économie et les marchés du travail des pays importateurs. Des niveaux de scolarité différents entrent également dans l'équation de la fonction de production, déterminant la capacité d'un pays d'accroître son efficacité ou de produire de nouveaux genres de biens et services, ce qui influe sur sa capacité de concurrencer les pays où les salaires sont plus bas.

En résumé, ce que l'on reconnaît peu à peu, c'est que les biens et les services qu'on exporte sont le produit d'un amalgame de ressources naturelles et humaines, d'éducation, de technologie, de forces du marché du travail, de

mesures de lutte contre la pollution (ou de coûts que cela entraîne) et de conception et d'innovation industrielles. Quand on achète de l'étranger, c'est la même chose qui se produit, mais en sens inverse, avec les coûts différents que cela entraîne. Et, d'une façon ou d'une autre, il faut trouver entre les pays un équilibre qui aboutira à une répartition acceptable de l'emploi et du revenu dans le monde ainsi que des ressources naturelles et sociales.

Tout cela est facile à dire. Ce sont les conséquences en termes de politiques à adopter par chaque pays – dans le secteur privé comme dans le secteur public – qui posent un problème.

Sur le plan économique, le Canada doit faire face à deux types de forces. Il y a d'abord l'intensification de la concurrence que les pays développés et les nouveaux pays industrialisés font aux producteurs canadiens. Mais il y a aussi la nécessité, qui se fera de plus en plus impérative, pour le Canada de consacrer une plus grande part de son épargne au développement des pays du Tiers-Monde.

Bien entendu, ce sont les pressions de la concurrence internationale qui sont les plus évidentes, comme en témoigne le fait que beaucoup d'autres pays sont en train de rattraper les pays développés au niveau de la productivité. On n'a qu'à penser à la « convergence », observée au cours des années, du produit intérieur brut (PIB) réel par habitant de certains pays d'Europe et d'Asie et de celui des États-Unis (un sujet déjà traité par John Helliwell au chapitre 4). Le Canada, il est vrai, a lui-même comblé une partie de son retard avec les États-Unis depuis la Seconde Guerre mondiale : de 1950 à 1985, le rapport de son PIB réel par habitant à celui des États-Unis (en dollars américains) a augmenté pour passer de 81,7 % en 1950 à 90,1 % en 1985. Mais regardons comment a évolué le rapport du PIB réel par habitant d'autres pays à celui des États-Unis : au Japon, il est passé de 25,2 % en 1960 à 70,4 % en 1985; en Allemagne de l'Ouest, de 42,3 % en 1950 à 77,8 % en 1985; en France, de 42,3 à 77,8 %; tandis qu'en Suède, il est passé de 61,8 à 75,5 %. La convergence observée jusqu'ici dans certains pays d'Asie autres que le Japon est tout aussi significative dans la mesure où elle pourrait être un présage de l'avenir : à Hongkong et à Singapour, le PIB réel par habitant est passé d'environ 25 à 70 % de celui des États-Unis de 1960 à 1985; en Corée du Sud, de 8,6 % en 1953 à 23,3 %; en Malaisie, de 14,7 à 25,2 % [Summers et Hoskin, 1988].

Il va sans dire que les pays à croissance rapide augmentent leur compétitivité. Et le Canada doit réagir s'il entend maintenir sa position concurrentielle et le niveau de son PIB réel par habitant. Certes, les Canadiens ont appris à vivre ces dernières années avec des augmentations presque nulles de leurs salaires et de leurs avantages réels – de 1975 à 1987, ces derniers n'ont augmenté que de 1,5 %[1] – aidés en cela sans aucun doute par le fait que beaucoup de familles ont augmenté leur revenu grâce à l'entrée de l'autre conjoint dans la population active [Statistique Canada, 1988]. Mais même pour maintenir son faible taux de croissance du PIB des dernières années, le Canada doit être prêt à adapter sans cesse sa production et son appareil de production pour faire face à la concurrence étrangère[2].

Le défi qui se pose alors aux décideurs canadiens – ceux du secteur public comme ceux du secteur privé – c'est d'atteindre cette souplesse dans une économie où il y a tant de « conditions données » : des salaires qui sont élevés selon les normes internationales; un marché du travail peu susceptible de réagir rapidement à la réalité d'un marché du travail mondial; des modes de production établis dans les installations actuelles (et qu'on ne peut pas transformer facilement); un degré important de propriété étrangère qui augmente l'incertitude quant à savoir si les ajustements requis seront faits au Canada ou ailleurs; et le besoin de plus en plus urgent de mesures de protection de l'environnement qui ne peuvent que faire augmenter les coûts de production.

Dans une large mesure, l'adaptation à laquelle le Canada doit procéder passe par l'amélioration de la qualité des facteurs de production ainsi que de la technologie et de la conception de nouveaux produits. Cela signifie une formation plus approfondie des ressources humaines, depuis l'école primaire jusqu'au collège et à l'université; il faudra aussi consacrer plus d'argent à la recherche et à la mise au point de nouvelles technologies, aussi bien dans les industries que dans les universités au Canada; il faudra insister davantage sur la conception et se lancer résolument dans les innovations; et, enfin, il faudra un effort concerté des secteurs privé, public et non gouvernemental pour atteindre tous ces objectifs. En fait, les résultats qu'a obtenus le Canada au chapitre de l'adaptation ne sont pas encourageants. C'est le sujet que j'aborderai dans la deuxième partie de mon exposé.

Outre les pressions de la concurrence accrue des pays développés et des pays nouvellement industrialisés, le Canada est également soumis, comme je l'ai dit, à la pression mondiale qui s'exerce inévitablement sur tous les pays développés pour qu'ils aident les pays du Tiers-Monde aux prises avec des taux de croissance faibles ou négatifs du produit national brut (PNB) réel par habitant. Il s'agit là d'un problème encore plus grave et plus tenace.

On peut mesurer toute l'importance du défi mondial en examinant le rapport du PIB réel par habitant des pays les

plus durement touchés par la crise à celui des États-Unis [Summers et Hoskin, 1988]. Ainsi, en Afrique, ce rapport variait de 1,3 % au Zaïre (en 1985) à 7,6 % au Zimbabwe, pour atteindre 16,2 % au Nigéria (une situation exceptionnelle au sud du Sahara). Dans le sous-continent indien, il va de 5,1 % au Bangladesh à 6 % en Inde et jusqu'à 12,4 % au Sri Lanka. En Asie du Sud-Est, le PIB par habitant de l'Indonésie a atteint 9,6 % de celui des États-Unis. En Amérique centrale, le PIB réel par habitant en Haïti correspond à 4,9 % de celui des États-Unis, comparativement à 9 % au Salvador et à 13,4 % en Jamaïque.

Bien entendu, ce sont là les cas les plus difficiles. Il faut ajouter à cette liste les pays du Tiers-Monde « mieux nantis » et mieux connus (en Amérique du Nord) comme l'Argentine, le Brésil et le Mexique, où le rapport du PIB par habitant à celui des États-Unis varie de 25 à 30 %.

Une conclusion s'impose. La logique même du développement mondial – si on veut que ce développement se fasse relativement sans heurt et qu'il puisse résoudre des problèmes mondiaux comme la pollution et la croissance démographique – veut que les pays développés contribuent davantage au développement du Tiers-Monde. Et la logique économique, si l'on est prêt à regarder au-delà des ajustements à court terme, milite elle aussi en faveur d'un accroissement des contributions aux pays du Tiers-Monde, afin de créer les marchés élargis dont les pays développés et les pays nouvellement industrialisés ont besoin.

Les mécanismes par lesquels cela se fera sont très simples (du moins en théorie) : le monde développé prête au monde en développement de l'argent à faible taux d'intérêt qui doit être investi dans des projets amenant la croissance économique; le Tiers-Monde rembourse plus tard ses emprunts grâce à cette croissance, en vendant de nouvelles exportations au monde développé. Le « gain » immédiat que le monde développé tire des prêts qu'il consent aux pays en développement, c'est la création d'un marché pour ses produits et services – les deux catégories étant nécessaires au monde en développement pour élaborer et maintenir les projets d'investissement financés par les prêts.

En pratique, toutefois, les choses ne sont pas aussi simples : il y a des différences et des ajustements qui vont à l'encontre de la simple logique économique. Le gain, par exemple, ne va pas nécessairement au pays prêteur et il n'est pas toujours immédiat; le prêt n'est pas toujours utilisé aux fins les plus productives; et il est peu probable que les secteurs à l'intérieur du pays prêteur qui « ont payé » le prêt en renonçant à investir chez eux au profit du prêt à l'étranger soient ceux qui profitent du « gain » (autrement dit, il faut procéder à des ajustements intersectoriels). Qui plus est, quand vient le temps pour le pays prêteur d'accepter les exportations du pays en développement concerné (directement ou indirectement), il faudra apporter d'autres ajustements intersectoriels.

Il n'y a pas pour l'homme politique de lien clair et simple entre le gain à tirer en appuyant les prêts et l'aide à l'étranger et les coûts que cela comporte. En fait, un coût positif serait plutôt associé à ces prêts et investissements, notamment ce qu'il en coûte sur le plan politique d'affecter des épargnes intérieures à des fins internationales plutôt que nationales. C'est encore ici le même jeu des forces intérieures et protectionnistes contre les forces mondiales, tout au moins en ce qui concerne le processus politique.

Comme on peut le constater dans les données concernant l'aide mondiale aux pays en développement, la volonté des dirigeants politiques nationaux de s'attaquer à toute la question du développement du Tiers-Monde a certaines limites. De plus, cette volonté est diminuée dans la mesure où certains des pays développés sont moins disposés que d'autres à supporter leur « juste part » du fardeau des contributions au Tiers-Monde.

Toutefois, l'impératif international de l'investissement dans les pays du Tiers-Monde demeure et il devient d'autant plus évident lorsqu'on considère la population qui devra être soutenue par l'économie mondiale dans l'avenir, notamment dans les pays du Tiers-Monde. La population du globe devrait en effet atteindre de 7,5 à 9 milliards de personnes en 2025 (contre 5 milliards aujourd'hui)[3]. La part des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans cette population diminuera de 18 % actuellement à 11 % (Amérique du Nord, Europe et Japon), et on peut s'attendre à ce que celle du bloc soviétique fasse de même. Selon les estimations, la part des deux plus grands pays du monde, la Chine et l'Inde, sera de 33 %, et le reste – quelque 40 à 50 % – se retrouvera en Afrique, en Amérique du Sud, en Amérique centrale et dans d'autres régions de l'Asie et du Moyen-Orient. La croissance démographique dans les pays en développement sera aggravée par l'augmentation rapide du nombre de personnes vivant dans les centres urbains, soit plus de 2 milliards de personnes en l'an 2000. Par ailleurs, la population des pays développés sera caractérisée par une augmentation de la proportion des personnes de plus de 65 ans – dans le cas du Canada, quelque 25 % de la population en 2026 – avec toutes les conséquences que cela entraîne en coûts de retraite et de santé.

La correspondance entre la croissance démographique et la croissance économique sur les divers continents et dans les divers pays sera aussi critique pour l'avenir du monde. Le professeur Lesourne en parlait dans son exposé (voir le

chapitre 3). Il estimait que les pays de l'OCDE, dans leur ensemble, continueraient à connaître une croissance économique réelle par habitant; que l'Union soviétique pourrait avoir de la difficulté à s'adapter à l'économie mondiale, mais qu'elle connaîtrait une croissance, selon certains scénarios; enfin, que la Chine et l'Inde pourraient bien voir leur revenu par habitant augmenter. Le reste de la population mondiale, soit quelque 4 milliards d'habitants, se retrouverait dans les continents et les pays du monde pauvres et à faible croissance.

Les pressions créées par une telle situation parlent d'elles-mêmes : les pays développés et les nouveaux pays en développement seront sûrement appelés à décider de la manière de les résoudre. Les options sont claires, même si le choix ne l'est pas : encourager la planification familiale par tous les moyens possibles; affecter une proportion plus généreuse de l'épargne des pays développés à l'investissement dans le Tiers-Monde; atténuer au moins en partie la pression démographique en acceptant des immigrants en plus grand nombre, particulièrement en provenance des « points de pression » dans le monde; à défaut de quoi il faudra recourir à la force pour répondre à la violence qui risque d'être déclenchée par l'accroissement des disparités entre le monde riche et le monde pauvre.

Les dirigeants politiques des pays développés font donc face à un sérieux dilemme. Il leur faut établir un équilibre entre les coûts à court terme et les avantages à long terme et décider de céder aux pressions et aux intérêts de l'intérieur ou à ceux de l'extérieur.

Le même genre de dilemme se pose en ce qui concerne les problèmes environnementaux de la planète, à une différence près, cependant, c'est que le public est dans ce cas-ci beaucoup plus conscient des coûts que comportent les délais et les compromis dans la recherche d'une solution, grâce aux campagnes d'information très efficaces menées par les organismes non gouvernementaux.

On sait, par exemple, que l'atmosphère terrestre est très sensible aux augmentations des niveaux de gaz carbonique et que la température terrestre et le niveau de la mer pourraient augmenter sensiblement d'ici 40 ans. On en connaît aussi les conséquences pour les villes côtières à basse altitude et les deltas, ainsi que pour la production agricole et les modes de peuplement. On sait aussi que la couche d'ozone semble s'amincir avec l'augmentation de l'émission de certains gaz industriels, et l'on est généralement conscient des conséquences éventuelles de ce phénomène. On sait aussi que l'acidification prolongée de l'environnement, qui traverse les frontières de l'Europe et de l'Amérique du Nord, a accru la menace d'une déforestation de grande ampleur qui entraîne une érosion massive des sols et l'inondation des terres agricoles et des villes situées dans les vallées. On sait, enfin, qu'un déboisement massif est causé à la fois par les efforts déployés par les pays pauvres pour accroître leurs superficies cultivables et par une production de bois d'œuvre qui est trop forte par rapport au rythme du reboisement. Encore une fois, les effets – érosion, inondation et perte de zones habitables – sont évidents[4].

Le caractère inévitable de cette détérioration de l'environnement, sans une transformation radicale du comportement économique et politique, repose sur les impératifs mêmes des deux autres grandes forces mondiales : la croissance économique ainsi que l'accroissement démographique et la progression de la pauvreté. En bref, il existe un lien essentiel entre les trois forces. Pour résoudre les problèmes démographiques et lutter contre la pauvreté, il faut la croissance économique; mais pour que la croissance se maintienne, il faut protéger l'environnement mondial. À l'inverse, pour protéger l'environnement, il faut résoudre les problèmes de la démographie et de la pauvreté, et les processus de croissance au moyen desquels on peut résoudre ces problèmes doivent être modifiés afin de ne pas « consommer » l'environnement en essayant d'accroître la consommation humaine.

On touche ici au concept de « croissance soutenable » que prône la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. En substance, ce que la commission affirme, c'est qu'il faut procéder à un équilibrage obligatoire, dans toutes les décisions politiques et privées, des intérêts économiques et écologiques. Dans le monde réel de la prise de décision, cela signifie qu'il faut renoncer aux gains à court terme de la croissance économique « pure » en faveur d'un environnement pur pour l'avenir. Pour faire en sorte, par voie législative, que l'on renonce à de tels gains à court terme dans un monde où certains pays coopéreront et d'autres pas, il faut pratiquement que le monde entier comprenne les dangers auxquels nous nous exposons si nous ne renonçons pas à ces gains. C'est là, en effet, la condition préalable à une action concertée de l'État et de l'industrie pour réaliser presque tous les ajustements économiques, sociaux ou culturels qui sont nécessaires. Il s'agit de l'outil d'intervention ultime.

La réaction aux forces mondiales : la capacité de réaction du Canada

Voici les trois grandes forces mondiales : l'avènement d'une économie globale, la croissance de la population mondiale et la détérioration de l'environnement de la planète.

Bien sûr, il en existe d'autres, et les forces que j'ai évoquées sont beaucoup plus complexes qu'il ne semble, mais le problème est posé : tous les pays vivent désormais dans une économie et un environnement planétaires, et aucun d'entre eux ne peut échapper aux conséquences de cette cohabitation. La question est celle-ci : peut-on réagir à ces forces mondiales ?

Ainsi que je le disais au début, la capacité de réagir d'un pays dépend de facteurs très divers, notamment :

- les caractéristiques de sa société (son « introversion » ou son « extraversion »);
- la mesure dans laquelle les mécanismes institutionnels renforcent cette « introversion » ou cette « extraversion »;
- la volonté des dirigeants politiques de relever les défis mondiaux et le degré de compréhension des impératifs mondiaux par la population;
- les pouvoirs constitutionnels permettant au gouvernement national de procéder, à l'avenir, aux ajustements nécessaires;
- l'existence ou l'absence de mécanismes par le truchement desquels les secteurs public, privé et non gouvernemental de la société peuvent atteindre une certaine forme de consensus ou une orientation générale, en ce qui a trait aux ajustements économiques et sociaux exigés;
- la capacité avérée du pays de répondre, sur le plan des politiques, aux défis externes qui lui sont posés.

Voilà les questions à aborder, ne serait-ce qu'en diagonale, pour évaluer un tant soit peu la capacité d'adaptation du Canada.

La nature du pays et son discours politique

Je commencerai par les caractéristiques de la société canadienne et sa capacité de réagir aux forces à l'œuvre sur la planète. On aurait pu croire que le Canada, avec ses richesses naturelles et humaines, son économie hautement développée et sa société civile, son système politique accordant à ses citoyens liberté, justice et stabilité comme pratiquement nulle part ailleurs, serait mieux placé que la majorité des pays pour faire face aux pressions planétaires. Malheureusement, certaines caractéristiques et humeurs de notre société ont créé en nous une sorte de tendance à l'introspection, de préoccupation du moi national, qui limite notre vision du monde extérieur et notre capacité de réagir aux changements de l'extérieur.

Tout cela est enraciné dans notre histoire et dans notre évolution. Linguistiquement, nous sommes deux pays, mais politiquement, un seul, ce qui laisse ouverte la question de l'existence d'une collectivité unique, sur les plans sociologique et culturel, et même parfois politique. Il en est résulté la quête sans fin d'une formule susceptible de concilier l'unité politique nationale et l'existence de deux ou plusieurs sociétés distinctes ou, encore, d'une formule offrant aux diverses sociétés du Canada un sentiment transcendant d'identité partagée, qui ne soit pas perçu comme une menace à l'égard des identités originelles ou « nationales ».

L'anglophonie canadienne n'a jamais été une entité homogène, du moins sur le plan géographique. Son unité, elle la trouvait dans des origines ethniques communes (britanniques) et dans les valeurs et institutions partagées issues de ces origines. Elle était aussi issue du partage d'un environnement spatial et climatique commun et de l'éparpillement de la population. Cependant, au fil du temps, cette société de même origine s'est transformée, pour devenir multiculturelle et refaçonner ses attributs culturels en fonction de la nouvelle collectivité. Cette transformation, inégale dans le temps et l'espace et en intensité, s'est doublée d'une adaptation multiculturelle, intense dans les agglomérations métropolitaines du Canada mais considérablement plus modeste dans les régions moins peuplées du pays, sauf bien sûr dans les Prairies, où les transformations avaient eu lieu dans les décennies antérieures. Ces différences de rythme de changement ont favorisé une dispersion déjà évidente des valeurs entre ces régions du pays fortement rurales et celles marquées par les concentrations urbaines.

Pour sa part, la partie francophone du Canada, qui se définissait traditionnellement par sa langue et son histoire, par sa culture différente, de même que par son statut de minorité, s'était faite deux perceptions d'elle-même; l'une d'être partie prenante dans une nation bilingue, le Canada, avec ses droits linguistiques désormais garantis et, l'autre, d'être une société distincte par la langue et le territoire, voire une nation, le Québec. Ce dernier aspect, bien que confirmé par la clause de la « société distincte » de l'Accord du Lac Meech qui n'est pas encore ratifié (1987), reste néanmoins au second plan, à une époque où la société francophone subit à son tour cette « multiculturalisation » qui a transformé la société anglophone [voir la thèse avancée par Breton, 1988].

Ces différences culturelles et linguistiques et ces changements sont des motifs suffisants pour que les Canadiens se perçoivent comme les citoyens d'un « pays non défini ». Cependant, les régions du Canada elles aussi – ces créatures de la géographie et de l'histoire nationales – tendent à accentuer leurs distinctions et affinités. Des intérêts écono-

miques différents, et parfois antagonistes, un sentiment d'impuissance dans les conseils du gouvernement national de la part des gens de l'Ouest et de l'Atlantique, ainsi qu'un réseau de communications culturelles – surtout la télévision – où les Canadiens se retrouvent beaucoup moins qu'ils ne voient leurs voisins du Sud, tout cela contribue à créer ce sentiment de régionalisme.

Autrement dit, le Canada est un pays sans certitude et, comme tous les pays qui n'ont pas de certitude, il tend à se préoccuper davantage de lui-même. Les Canadiens n'ont qu'à se rappeler les événements de ces 20 dernières années pour constater à quel point ils sont repliés sur eux-mêmes. Il y a eu la « question du Québec » : les gouvernements du Québec sont passés successivement de l'exigence d'un « statut spécial » dans la fédération, à un référendum sur la création d'un Québec souverain, associé d'une certaine façon au reste du Canada, pour revenir demander un statut spécial et distinct au sein de l'association en place. Ces éventualités exigeant la modification de la Constitution, toutes les provinces ont été appelées à participer au débat, étape par étape, et en sont venues à partager la même aspiration d'un statut élargi au sein de la fédération.

Et puis, ce fut la question du bilinguisme : si les Canadiens devaient former une nation unique, et non un pays anglophone et un pays francophone vivant côte à côte, ils devaient généraliser le droit d'utiliser l'une ou l'autre langue sur tout le territoire. Les Canadiens ont débattu la question pendant près de deux décennies, avant de tomber d'accord sur un point, dans les amendements constitutionnels de 1982 : il faudrait une Charte des droits et libertés, qui garantirait ce droit ainsi que des droits démocratiques et juridiques à tous les Canadiens[5].

Et puis il y a eu la question de l'aliénation de l'Ouest, qui prend sa source dans des griefs à l'égard de politiques nationales qui ont imposé à cette région des coûts de production et de consommation élevés, à l'avantage des industries de l'Est protégées par les barrières tarifaires, mais qui ont fait peu pour protéger les producteurs de l'Ouest contre les vicissitudes des marchés internationaux où ils écoulaient leurs produits. Ces griefs ont été périodiquement avivés par les nouvelles politiques nationales, apparemment indifférentes aux intérêts de l'Ouest, dont l'exemple le plus récent et le plus patent est la Politique énergétique nationale. Parallèlement à la désaffection de l'Ouest, les provinces de l'Atlantique, dans les faits, sinon par le ton, ont demandé avec persistance que les énormes disparités entre l'activité économique de leur région et celle du Haut et du Bas Canada soient comblées.

Ce sont là les principales questions qui ont préoccupé le pays. On pourrait donner de nombreux exemples dans le même sens, mais le message est clair : le discours politique canadien a surtout été intérieur, voire local.

Les institutions d'harmonisation des différences culturelles et régionales

Pour en arriver maintenant au deuxième critère d'évaluation de la capacité de réaction d'un pays, il faut également dire que la structure institutionnelle prévue pour atténuer ces différences culturelles et régionales tendait à raffermir la perception régionale de l'univers des questions politiques. Les conférences fédérales-provinciales des premiers ministres tendaient de plus en plus à remplacer le Parlement en tant qu'institution représentant les intérêts des provinces et les conciliant d'une façon ou d'une autre avec les intérêts nationaux.

L'autre solution, c'est-à-dire un Parlement du Canada structuré de façon à vraiment représenter les intérêts régionaux, par l'intermédiaire du Sénat, ainsi que l'ensemble de la population, par la Chambre des communes, et *tenu*, en raison de ses obligations nationales et internationales, en même temps que régionales, de chercher à concilier ces trois ensembles de responsabilités, n'a pas vraiment été envisagée dans notre pays[6]. En l'absence d'un organe national comme celui-là, la conférence fédérale-provinciale des premiers ministres a assumé de plus en plus ce rôle de tribune des régions au point où, en fait, l'Accord du Lac Meech de 1987 (non encore ratifié) comporte une proposition visant à donner un statut constitutionnel à la conférence des premiers ministres, qui devrait avoir lieu au moins deux fois l'an.

Évidemment, le problème est que, compte tenu des attributions constitutionnelles des premiers ministres provinciaux (sur les questions provinciales telles que décrites dans la Constitution) et de leurs électeurs, cette institution se fera presque inévitablement l'écho d'intérêts provinciaux et régionaux *étrangers* au contexte des questions internationales, voire, parfois, à celui des questions nationales. Certains premiers ministres diront que ce n'est pas le cas, qu'ils sont tout à fait capables d'une perspective nationale et même internationale. Mais la question n'en n'est pas une d'envergure personnelle (bien qu'elle soit pertinente); le vrai problème, c'est celui des responsabilités constitutionnelles et politiques dont doivent s'acquitter les premiers ministres des provinces. Il me semble que seul un parlement national, où la représentation est légitimée par la population et proportionnelle à celle-ci, et où les responsabilités de gouverner englobent tout à la fois les questions régionales, nationales et internationales, peut composer avec cette trilogie de responsabilités et de domaines d'intervention.

Je m'appuie ici sur les procès-verbaux et les discussions des conférences des premiers ministres. Mis à part les conférences constitutionnelles où l'on étudiait le système gouvernemental canadien, les discussions ont eu tendance à se concentrer sur les questions régionales et sur les doléances des provinces contre l'État fédéral. Elles ont aussi eu tendance à transformer des questions importantes, qui touchent les Canadiens en général, en problèmes ou litiges fédéraux-provinciaux (voir, par exemple, les discussions fédérales-provinciales sur l'éducation, l'assurance-maladie et les communications). En fait, les conférences fédérales-provinciales ont parfois eu tendance à créer pour les téléspectateurs – car elles sont télédiffusées – l'impression que le Canada est un pays où les dissensions régionales sont éternelles.

Les pouvoirs constitutionnels et institutionnels du gouvernement national

C'est là le contexte dans lequel le gouvernement du Canada fonctionne et l'optique dans laquelle il doit faire face aux forces mondiales. Il s'agit donc de se demander si le gouvernement possède à la fois la volonté et les pouvoirs pour le faire de façon efficace.

Pour ce qui est de la volonté des dirigeants politiques du Canada de relever les défis mondiaux, ces dirigeants ont eu tendance à être influencés par les forces internes auxquelles ils ont fait face, plutôt que par les forces mondiales. Toute propension qu'ils auraient pu avoir à mener la nation dans une direction plus internationale a été atténuée par la piètre compréhension du public des forces de la mondialisation et des adaptations que ces forces exigeront ultimement. Les médias, qui sont pratiquement les seuls véhicules de sensibilisation éventuelle du public, ont eu tendance à traduire les préoccupations du pays, plutôt que d'aller au-delà, jusqu'aux questions internationales. Par ailleurs, la petitesse des marchés canadiens de l'information est telle, quelque 19 millions d'anglophones et 6 millions de francophones, qu'il y a eu peu de place pour des revues plus spécialisées et plus avancées. Les fondations ou les instituts nationaux, qui pourraient être en mesure de s'attaquer à cette tâche considérable, ont eu tendance à travailler dans des domaines spécialisés, ou dans des optiques particulières, et ont souvent choisi les avenues les plus familières ou les plus classiques.

En bref, le genre de leadership nécessaire lorsque des forces internationales s'opposent à des forces nationales n'a pas trouvé des terres très fertiles et l'on a fait peu d'efforts concertés pour en susciter un. Comme je l'ai dit, la principale exception à cette généralisation a été les groupes environnementaux qui ont réussi à sensibiliser grandement le Canada aux problèmes environnementaux mondiaux.

Pour sa part, le *pouvoir* du gouvernement national du Canada de réagir aux forces mondiales est lui aussi limité. Cela s'explique par la nature même du pays et de son système de gouvernement. On ne peut pas s'attendre à ce qu'un gouvernement national dans un État fédéral puisse posséder *tous* les pouvoirs nécessaires pour réagir aux forces extérieures, particulièrement dans une fédération très décentralisée comme le Canada. En fait, dans un tel État, pour déterminer quel ordre de gouvernement a le pouvoir de réagir à chacun des aspects des problèmes mondiaux, il faut consulter la constitution et la répartition des pouvoirs entre l'État fédéral et les provinces. C'est certainement vrai au Canada, comme on peut le constater en examinant certaines des mesures que le pays peut être appelé à prendre face aux forces mondiales.

À titre d'exemple, si l'un des moyens de faire face adéquatement à la concurrence économique internationale était d'améliorer le système d'enseignement au Canada, seules les provinces seraient habilitées à le faire. Si, dans le même but, il fallait modifier le droit du travail, seules les provinces pourraient agir, sauf pour les industries relevant expressément de la compétence législative du fédéral, que ce soit en vertu des titres énumérés aux articles 91 et 92 ou des décisions judiciaires invoquant l'article sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Si, pour répondre adéquatement, il fallait adopter une loi ou un règlement touchant certaines industries, l'ordre de gouvernement qui serait appelé à le faire serait fonction des industries touchées. Ainsi, dans le cas des titres et des assurances, ce serait les provinces, tandis que pour les banques et l'aéronautique, l'intervention incomberait au fédéral.

La clause sur le commerce, pour sa part, n'accorde pas au gouvernement national du Canada les mêmes pleins pouvoirs sur le commerce national dont dispose son équivalent aux États-Unis, même si certains juges de la Cour suprême du Canada semblent depuis un certain temps insuffler une nouvelle vie à cette disposition. Qui plus est, il est loin d'être certain que le pouvoir du gouvernement national de conclure des traités, qui existe par convention constitutionnelle et non par énumération dans la Constitution, l'autorise à lier les provinces par traité sur des questions qui relèvent de leur compétence.

Bien entendu, il existe des situations où le pouvoir du gouvernement du Canada de réagir aux forces mondiales est tout à fait clair. En cas d'urgence, selon la définition juridique du terme, le gouvernement du Canada peut parler au nom du pays entier sur toute question, en vertu de la

disposition sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement. De même, le gouvernement du Canada, en vertu du code criminel, a le pouvoir de légiférer dans des domaines très divers. En outre, il y a les pouvoirs énumérés explicitement à l'article 91 de la Constitution.

En ce qui a trait aux domaines « non économiques » de la Constitution, c'est-à-dire l'immigration, l'environnement et les ajustements de la politique sociale, les pouvoirs constitutionnels sont encore une fois partagés avec les provinces. Si les mesures sectorielles et industrielles d'adaptation nécessitaient des changements dans le système de sécurité sociale, ce sont les changements visés qui détermineraient de quel ordre de gouvernement doit provenir la réponse. Les changements dans les services sociaux tomberaient sous la responsabilité des provinces, bien que le gouvernement du Canada offre depuis longtemps des services de placement et autres sans que les provinces invoquent la Constitution. La modification du régime d'assurance-chômage relèverait du gouvernement fédéral, mais l'introduction d'un régime universel de supplément du revenu pour les familles à faible revenu pourrait relever des provinces (certains diront *uniquement* d'elles), *ou* du gouvernement du Canada, en vertu de ses pouvoirs de dépenser et de taxer, tandis que les provinces offriraient les services sociaux connexes.

Par contre, en dernière analyse, c'est au gouvernement national qu'il incomberait de modifier les lois touchant l'immigration, pour répondre à des pressions démographiques extérieures ou à des pressions économiques ou politiques internes. Cependant, cela ferait l'objet, en vertu de l'Accord du Lac Meech, d'une disposition selon laquelle les ententes fédérales-provinciales dans le domaine de la politique de l'immigration lieraient les parties en vertu de la Constitution.

En ce qui a trait au droit de l'environnement, sauf en vertu du Code criminel et sauf dans le cas d'urgences déterminées par les tribunaux, on ne sait pas clairement où finit la compétence des provinces ni où commence celle du fédéral. D'après les décisions constitutionnelles antérieures, la réglementation relative à la pollution était de compétence provinciale, en vertu des « droits civils et des droits à la propriété », sauf si la situation répondait à un certain nombre de critères juridiques déjà établis qui, ensemble, prouvaient que seule une intervention fédérale pouvait répondre aux besoins. Cependant, dans des décisions plus récentes, notamment dans l'affaire de la Couronne contre Zellerbach, en 1988, la Cour suprême du Canada a donné raison à une réglementation nationale de la pollution, lorsque le problème précis devait recevoir un traitement national irréalisable par l'intervention des provinces [Russell, à paraître].

Force nous est donc de constater que la capacité du gouvernement du Canada de répondre par lui-même à tout l'éventail des intérêts mondiaux est limitée. Pour y parvenir ou pouvoir préparer une stratégie à cette fin, il aurait besoin de l'appui des gouvernements des provinces. La question est de savoir de quelle façon parvenir à cette collaboration intergouvernementale et de quelle façon superposer aux préoccupations intérieures et provinciales un impératif national transcendant.

Les mécanismes constitutionnels pour y parvenir sont bien connus : le recours par le gouvernement du Canada au pouvoir fédéral de dépenser, afin de persuader les gouvernements provinciaux d'adapter leurs programmes aux besoins nationaux, et la modification de la Constitution afin d'accorder au gouvernement fédéral les pouvoirs additionnels dont il a besoin pour assumer de nouvelles responsabilités nationales. Les deux mécanismes ont toutefois été affaiblis, tant par la manière dont ils ont été utilisés que par l'Accord du Lac Meech. Le pouvoir de dépenser est tombé en désuétude depuis 1977, sous la pression des provinces, et, en vertu de l'accord, serait affaibli constitutionnellement (par le mécanisme de retrait). Le droit de modifier la Constitution afin d'élargir les pouvoirs fédéraux est lui aussi tombé en désuétude et serait de même façon affaibli dans la Constitution par l'Accord du Lac Meech (qui donnerait aux provinces qui ne sont pas d'accord le droit de se retirer des amendements qui sont acceptés par sept provinces représentant une majorité de la population du Canada).

Il est clair que la possibilité d'un gouvernement national fort, capable de réagir aux forces internationales, sera affaiblie si les tendances institutionnelles actuelles se poursuivent. Ces tendances ne nous laisseraient que deux avenues pour réaliser une réaction canadienne concertée aux forces mondiales : le recours à des conférences fédérales-provinciales comme véhicule pour déclarer et réaliser l'intérêt national – si nécessaire, aux dépens des intérêts provinciaux; et l'espoir que la Cour suprême accroîtra les pouvoirs fédéraux, au besoin, en recourant de plus en plus à la clause de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement ou en mettant de plus en plus l'accent sur les critères complémentaires de l'intérêt national et de la capacité ou de l'incapacité des provinces à résoudre certains problèmes particuliers en agissant ensemble[7].

Les secteurs public et privé et la réaction aux forces mondiales

Pour s'adapter efficacement aux forces mondiales, il faut bien sûr un gouvernement national fort et des gouver-

nements provinciaux prêts à l'appuyer, mais il est tout aussi important d'avoir un secteur privé à la fois innovateur et dynamique, qui est prêt à travailler avec le secteur public afin de réaliser une croissance économique soutenable dans tous les sens : environnemental, économique, social et politique[8]. Il en va de même du secteur public à l'égard du secteur privé.

La collaboration des deux secteurs au Canada dans le passé n'a toutefois pas été encourageante. À certaines occasions dans l'histoire du pays, il y a eu un rapport étroit, notamment dans des périodes de crise, comme la période inflationniste du milieu des années 70. Il y a aussi eu des propositions sporadiques de mécanismes qui pourraient rapprocher les secteurs public et privé en matière de politique économique, comme le tripartisme qui a été discuté à la fin des années 70, et la notion d'une stratégie industrielle, épousée par le gouvernement du Canada pendant la même décennie. En fin de compte, ces propositions n'ont toutefois pas donné beaucoup de résultats.

Cette « séparation » des secteurs privé et public est à mon avis attribuable à une conception profondément enracinée des rôles des deux secteurs. On considère généralement que le rôle du secteur privé consiste à produire la croissance économique, l'emploi et le revenu avec la moindre intervention possible de l'État dans les mécanismes du marché. Le rôle du secteur public est de produire les conditions d'une croissance économique stable au moyen de la politique macro-économique et, au moyen des mesures de sécurité sociale et d'intervention sur l'environnement, de voir à ce que la qualité des environnements humain et naturel produits ou influencés par l'économie de marché se maintienne à des niveaux acceptables.

Cette définition des rôles (qui, de toute évidence, n'est pas propre au Canada) a fait que, dans notre pays, l'État a assumé directement la plus grande partie de la responsabilité d'un régime adéquat de sécurité sociale : soins médicaux et hospitaliers, pensions, revenus garantis pour les personnes âgées, soutien du revenu des familles d'âge actif lorsqu'elles font face au chômage ou à la maladie, bien-être des enfants et (dans une certaine mesure) garde des enfants, ainsi qu'une gamme croissante de services sociaux visant à améliorer la qualité de la vie des personnes dans le besoin, y compris leur participation optimale à l'activité économique et sociale. Le secteur privé a donc été soulagé en grande partie de la responsabilité de la sécurité sociale de ses salariés.

Le même schème de responsabilité semble s'appliquer en matière de questions environnementales : c'est l'État qui est censé voir à ce que le processus de production ne dégrade pas et ne consume pas l'environnement et qui est même parfois censé financer une partie du coût du nettoyage de l'environnement. Le secteur privé est censé, bien entendu, obéir aux dictats de l'État, mais pas, dans l'ensemble, assumer la responsabilité directe de l'élaboration de codes de conduite en matière d'environnement.

Cette « séparation » des rôles et des responsabilités des secteurs privé et public, bien qu'elle semble naturelle pour la plupart des Canadiens, a eu des conséquences imprévues et malheureuses pour l'élaboration des politiques. Le secteur privé – les entreprises, les syndicats et, d'ailleurs, le secteur non gouvernemental en croissance, c'est-à-dire les groupes d'intérêts public et privé – n'a eu que peu ou pas de responsabilités dans les difficiles choix que suppose l'élaboration des politiques en matières sociale et environnementale. Le secteur privé est donc libre de critiquer vivement les mesures qui sont mises en place en matière de sécurité sociale et d'environnement, de soutenir qu'elles nuisent à la croissance économique ou qu'elles entraînent des dépenses publiques que la nation ne peut pas se permettre, ou, au contraire, de soutenir qu'elles sont inadéquates et qu'elles doivent être améliorées, sans indiquer comment les améliorations devraient être financées. Pour sa part, le secteur public est libre, par ailleurs, d'élaborer des politiques sociales et environnementales en tenant peu compte de leur effet ultime sur le secteur privé.

En bref, les secteurs privé et non gouvernemental ont le bonheur de n'être pas responsables des conséquences des positions qu'ils prennent, et le secteur public a le bonheur de pouvoir élaborer des politiques publiques, s'il le veut, sans avoir consulté en profondeur le secteur privé.

Ces rôles de responsabilité et d'irresponsabilité sont inversés lorsque l'on en vient à la production de la croissance, de l'emploi et du revenu, par l'entremise de l'économie de marché. Ici, à l'exception de la politique macro-économique, qui vise à assurer les conditions d'un marché libre efficace, c'est le secteur privé qui a la charge d'obtenir les résultats souhaités. L'État n'est pas responsable du fonctionnement de l'économie de marché et, en fait, on s'attend en général à ce que l'État *n'intervienne pas*. Les faits contredisent toutefois la doctrine : l'État *intervient* de nombreuses façons dans l'économie de marché. Mais comme il n'existe pas de cadre de politique micro-économique pour guider ses interventions, car un tel cadre de politique est incompatible avec les idées reçues au sujet de l'économie de marché, l'État est « libre » d'intervenir de façon fortuite dans l'économie.

L'existence de ces « séparations » entre les secteurs public, privé et non gouvernemental dans les questions de

politique nationale ne favorise certainement pas le genre d'élaboration des politiques dont nous avons besoin aujourd'hui, c'est-à-dire, comme nous l'avons dit plus tôt, un effort concerté pour utiliser désormais les intrants et les extrants de l'économie selon des modes de technologie de pointe qui sont essentiels à la concurrence avec les industries à faibles salaires et à technologie empruntée des pays nouvellement industrialisés. Il est toutefois triste de constater que l'on réfléchit peu à la mise au point de mécanismes pour faire participer les secteurs public, privé et non gouvernemental à de telles décisions[9]. Il en résulte, comme nous le verrons dans les paragraphes suivants, que la capacité du Canada à réagir vigoureusement et globalement aux pressions internationales de la concurrence est réduite.

Comment le Canada a réagi jusqu'ici aux forces extérieures

C'est là essentiellement l'impression qui ressort de l'examen du caractère du pays et de son système de gouvernement, dans une tentative d'évaluation de la capacité du pays à s'adapter aux forces mondiales. Aux points de vue institutionnel et politique, la capacité du Canada de réagir rapidement et vigoureusement a des limites très réelles. Cela semble se confirmer lorsque l'on examine comment le Canada a réagi jusqu'ici aux pressions économiques et environnementales extérieures.

Sur le plan économique, le Canada n'a pas encore démontré une grande volonté d'améliorer les « ingrédients de la production » qui le rendraient plus concurrentiel[10]. Ainsi, dans le domaine de la recherche et du développement, le Canada continue à dépenser moins que la plupart des pays industrialisés. En 1985, nous avons consacré à ce domaine 1,38 % de notre produit intérieur brut, comparativement à 2,83 % pour les États-Unis, 2,81 % pour le Japon, 2,66 % pour l'Allemagne de l'Ouest, 2,33 % pour le Royaume-Uni et 2,31 % pour la France. Dans les pays de l'OCDE, seule l'Italie a consacré, en proportion de son PIB, moins à la recherche et au développement que le Canada. Et la situation canadienne est loin de s'améliorer, si l'on considère que le rapport des dépenses brutes en recherche et en développement au PIB, en dollars de 1981, a à peine bougé de 1982 à 1988[11].

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, pour prendre un autre exemple, le Canada dépense en fait moins par étudiant de niveau universitaire et collégial, en 1988-1989, qu'il ne le faisait en 1978-1979, en termes réels (8 900 $ au lieu de 10 000 $). Les faits qui sont à l'origine de ce déclin de l'aide à l'enseignement supérieur sont révélateurs, par rapport à ce que j'ai dit au sujet des institutions politiques du Canada. De 1967 à 1977, le gouvernement du Canada a joué un rôle prépondérant dans l'établissement des priorités dans ce domaine, en assumant 50 % des frais de fonctionnement des universités et des collèges par les paiements de transfert. Ces transferts, dont le niveau est lié aux augmentations des dépenses de fonctionnement des universités et des collèges, ont fortement incité les gouvernements des provinces à maintenir une aide élevée aux établissements d'enseignement postsecondaire. Mais en 1977-1978, cédant aux fortes pressions exercées par les provinces en vue d'abolir tous les arrangements de partage des frais, le gouvernement du Canada a « délié » ses paiements de transfert aux provinces, c'est-à-dire qu'il a consenti à accroître les paiements qu'il leur fait chaque année (à les indexer, en fait) sans tenir compte de l'évolution du niveau des dépenses de fonctionnement des universités et des collèges ni des niveaux des subventions provinciales à ces établissements. Le résultat a été presque immédiat : les subventions des provinces aux maisons d'enseignement postsecondaire sont passées de 7 760 $ par étudiant en 1978-1979 (en dollars de 1981) à 7 600 $ en 1979-1980 et ont diminué chaque année, jusqu'à 6 200 $ en 1986-1987[12].

Dans le domaine de la politique micro-économique, le dossier du Canada en matière d'adaptation aux pressions mondiales est tout aussi faible. Le gouvernement du Canada a été incapable de décider s'il avait un rôle à jouer dans l'adaptation industrielle et sectorielle. En principe, deux positions sont possibles. La première consisterait à ce que l'État n'ait aucun rôle à jouer dans de telles mesures d'adaptation du marché, sinon de susciter l'environnement optimal pour le fonctionnement de l'économie de marché (politique macro-économique). La seconde consisterait à ce que l'État élabore en collaboration avec le secteur privé un consensus en matière de politique micro-économique sur les secteurs et les industries qui sont les plus prometteurs et ceux qui le sont moins. Que ce « consensus » ne soit guère autre chose qu'un schéma « informatif » permettant aux entreprises et aux gouvernements d'adopter des stratégies et des politiques plus éclairées, ou que cela serve d'instrument à l'élaboration des politiques gouvernementales favorisant la croissance ou, encore, de fondement à une stratégie industrielle du secteur public et du secteur privé, c'est une perspective nécessaire, ne serait-ce que pour guider le gouvernement dans ses interventions, que celles-ci soient spontanées ou déclenchées par des pressions.

En fait, le gouvernement du Canada est resté à mi-chemin entre ces deux positions. D'une part, il a proclamé sa foi en une économie de marché avec peu d'intervention de l'État; d'autre part, il a joué un rôle assez important dans l'adaptation industrielle et sectorielle. Dans certains cas, il est intervenu pour aider des industries en difficulté et a

consacré des milliards de dollars au développement de certaines industries (je pense ici au secteur du pétrole, par exemple); il a usé de ses pouvoirs commerciaux pour négocier des restrictions à l'importation de certains produits (notamment les automobiles); et il est intervenu pour influer sur l'emplacement de secteurs industriels entiers (bientôt, l'aérospatiale). Ces interventions ne découlent pas de quelque politique micro-économique générale, non plus qu'elles ne procèdent d'un cadre stratégique global. Ce sont simplement des faits dont l'observateur doit deviner les raisons, qu'elles soient régionales, fédérales-provinciales ou purement politiques.

Ce que je dis ici c'est que les résultats des mesures prises par le gouvernement du Canada pour faciliter l'adaptation sectorielle et industrielle aux pressions économiques internationales sont surtout accidentels. Et cela n'a pas favorisé la croissance économique du Canada.

Il en va tout autrement de l'intervention de l'État dans le développement économique régional. Ici, on constate en effet l'*existence* d'une politique officielle, appuyée par tous les partis politiques et même inscrite dans la Constitution du Canada. Il faut réduire les disparités régionales en ce qui concerne l'activité et les perspectives économiques.

Cette préoccupation au sujet des disparités régionales est aussi ancienne que le pays lui-même, mais ce n'est que dans les années 60 qu'elle est arrivée à l'avant-plan des priorités nationales. C'est en effet au cours de cette décennie que plusieurs des griefs du pays ont été étudiés. La Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme recommandait que le Canada devienne officiellement bilingue; le gouvernement du Québec demandait un statut spécial dans les pouvoirs constitutionnels dont il disposait de fait; de même, les provinces de l'Atlantique insistaient pour qu'on reconnaisse enfin leurs griefs de longue date, à savoir les disparités économiques entre la région de l'Atlantique et le reste du Canada.

C'est dans ce contexte de construction d'un pays que le gouvernement du Canada a pris des mesures concertées pour faire face au problème[13]. On a créé un ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), doté d'un vaste mandat et d'un budget substantiel, et sur lequel on fondait de grands espoirs pour l'avenir. Dans les années qui ont suivi, des milliards et des milliards de dollars ont été dépensés; on a apporté de nombreux changements institutionnels, mais les disparités régionales demeurent, apparemment incurables.

Certains éléments sont ici révélateurs. Ainsi, depuis la création du MEER, les dépenses consacrées au développement économique régional ont bondi de 150 millions de dollars en 1969 à 590 millions en 1979-1980, pour atteindre un total estimé à 1,330 millions en 1988-1989. Le rapport de ces dépenses au total des dépenses publiques des cinq dernières années (à l'exclusion du service de la dette) est passé de 0,67 % en 1984-1985 à 1,33 % (estimation) en 1988-1989[14]. Il est intéressant de noter que le pourcentage pour 1988-1989 est pratiquement identique à celui de 1979-1980, soit 1,33 % comparativement à 1,31 %, ce qui indique que les dépenses de développement régional ont progressé au même rythme rapide que les dépenses de l'État au cours de la dernière décennie.

L'élaboration des mécanismes institutionnels gouvernementaux adoptés pour administrer la fonction de développement régional est également importante. Organiquement, le pouvoir est passé d'un seul puissant ministre du développement régional à, maintenant, trois ministres responsables de ce secteur : le ministre responsable du Bureau de diversification de l'économie de l'Ouest, le ministre responsable de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique et le ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, responsable notamment du bureau de développement régional du Québec et de celui du nord de l'Ontario.

En bref, toute la dynamique est en place pour maintenir et augmenter les dépenses faites au nom du développement régional, mais aucune mesure n'a encore été élaborée, du moins à ce qu'il semble, pour évaluer à quel point ces dépenses parviennent vraiment à réduire les inégalités économiques. Qui plus est, il n'existe aucun lien perceptible, sur le plan des politiques, entre la partie du gouvernement qui s'occupe de répartir l'activité économique dans l'ensemble du pays et celle dont l'objet est l'économie et la croissance économique en général. Cette situation limite manifestement la capacité de l'État d'établir un équilibre entre sa réponse aux forces de la concurrence internationale et sa réponse aux forces régionales.

Ce sont là certains des éléments de la politique économique du Canada qui visent à relever les défis de l'économie mondiale. En matière de politique sociale, l'histoire est différente. Ici, le Canada est bien mieux équipé, dans son système de sécurité sociale, pour faciliter l'adaptation sociale et l'adaptation de l'emploi qu'exige une économie en évolution.

J'ai déjà parlé du caractère complet du régime de sécurité sociale de notre pays. Les personnes en âge de travailler qui risquent d'être exposées à des mesures d'adaptation intersectorielle ou interindustrielle peuvent recourir à l'assurance-chômage, à laquelle peuvent s'ajouter des

prestations de soutien du revenu pour les enfants ainsi que des soins de santé complets et universels. Ceux qui ne peuvent trouver un autre emploi après l'épuisement des prestations d'assurance-chômage peuvent recevoir des prestations provinciales de l'aide sociale.

À première vue, c'est un bon système complet. Il comporte toutefois une faille qui ressort particulièrement dans une économie en évolution rapide. Les chômeurs de longue date ne disposent d'aucun supplément du revenu *après* avoir épuisé leurs prestations d'assurance-chômage, à l'exception des humiliantes prestations d'aide ou de « bien-être » social. Même lorsque le chômeur ou son conjoint prend un emploi à temps partiel, temporaire, intermittent ou à faible rémunération et que le revenu familial reste insuffisant, il ne peut obtenir aucun supplément du revenu. Il a le choix entre l'emploi à plein temps ou, après épuisement des prestations d'assurance-chômage, l'aide sociale.

Il est vrai que le régime d'assurance-chômage a été « adapté » pour faire en sorte que certaines personnes qui sont employées de façon intermittente aient droit à l'assurance-chômage entre leurs emplois intermittents. Toutefois, ces prestations ne sont offertes que dans certaines régions désignées du pays et seulement à des personnes dont l'emploi intermittent est régulier et a une certaine durée. Les autres n'ont aucun supplément de revenu, notamment les gens qui prennent un emploi à temps partiel ou temporaire plutôt que de dépendre de l'aide sociale.

Deux commissions ont fait des propositions pour combler ce vide dans le système de sécurité sociale, recommandant toutes deux un régime (ou des régimes) universel de supplément de revenu pour les familles à faibles revenus[15]. Mais la mise en œuvre d'un tel régime supposerait soit l'élimination des mesures actuelles de supplément de revenu (mesures injustes et coûteuses) qui existent dans le cadre du régime d'assurance-chômage, soit un accroissement important du financement public. La première option s'est révélée politiquement inacceptable pour les trois partis nationaux, tandis que la seconde est budgétairement inacceptable sans des augmentations d'impôt. En bref, la perspective de réformes du système de sécurité sociale afin de faciliter l'adaptation intersectorielle que nécessitera la libéralisation du commerce mondial est limitée.

Le dernier aspect de la capacité du Canada de s'adapter aux forces mondiales sur lequel nous nous pencherons a trait à l'environnement. Ici, la nécessité de changements dans les processus décisionnels publics et privés est plus évidente que même dans les domaines de la politique économique et sociale. Le problème, ainsi que le posait la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, est de savoir si chaque pays est prêt à délaisser ou à modifier en profondeur les types de production et de croissance économiques qui se fondent sur la détérioration ou l'épuisement de l'environnement. La même question s'applique aux services publics et personnels qui polluent.

Il n'existe pas d'évaluation complète du bilan du Canada à cet égard, pour la simple raison qu'il faudrait (faudra) évaluer toute la réglementation et toutes les mesures fiscales et les dépenses des deux ordres de gouvernement, ainsi que leur efficacité à empêcher ou à stopper la pollution dans toute activité potentiellement polluante. Quoi qu'il en soit, il existe certaines preuves révélatrices de l'attitude du Canada.

Si nous partons de la mesure la plus étroite, à savoir les dépenses des ministères de l'Environnement, il semble qu'Environnement Canada soit en recul : tandis que le budget du ministère était d'environ 900 millions de dollars en 1984, il est désormais, depuis trois ans, de 800 millions de dollars [*The Globe and Mail*, le 12 novembre 1988]; si nous utilisons une mesure plus générale, c'est-à-dire les dépenses nationales de protection de l'environnement, le Canada dépense estimativement un peu plus de 1 % de son PNB à cette fin, comparativement à une moyenne générale de 1 % dans les pays de l'OCDE. Il est intéressant de signaler les pays qui dépensent plus : le Japon, 2,1 % de son PNB, les États-Unis, 1,8 % et l'Allemagne de l'Ouest et la Suède, 1,5 %. (On estime que la répartition de ces dépenses entre les secteurs public et privé se situe dans une fourchette de 40 à 60 %[16].)

La mesure la plus large, et la plus adéquate, serait de quantifier toutes les incidences environnementales, favorables et défavorables, de l'ensemble des mesures publiques et privées, quelles qu'elles soient, et de déterminer ensuite dans quelle mesure le pays les respecte. (On pourrait donner comme exemple d'une telle mesure le coût environnemental des subventions agricoles qui provoquent l'épuisement du « capital nature ».) Quand cette mesure large aura été mise au point, nous saurons ce qu'il faut faire pour parvenir à une « croissance soutenable » [MacNeill, 1988].

On ne saurait terminer un examen des réactions du Canada aux forces planétaires sans traiter de ses réponses « externes », c'est-à-dire celles qui touchent les gens, les pays ainsi que les organismes internationaux au-delà de ses frontières. Je veux parler tout particulièrement du très considérable dossier du Canada en ce qui a trait à l'aide aux pays du Tiers-Monde, par l'intermédiaire de l'Agence canadienne de développement international et d'autres organismes, ainsi que de la participation pleine et entière du pays à des organisations et tribunes internationales, du

Fonds monétaire international et de la Banque mondiale jusqu'à la plus modeste des organisations internationales non gouvernementales. Me viennent également à l'esprit les politiques canadiennes d'immigration de l'après-guerre, qui ont servi d'exemple aux pays industrialisés du monde en matière d'ouverture et de civilité.

Ce sont là des mesures importantes, non seulement intrinsèquement, mais aussi par ce qu'elles nous disent au sujet de nos autres réactions. On pourrait, probablement à juste titre, dire que lorsque le Canada est appelé à réagir par des moyens qui n'empiètent pas sur ses préoccupations locales ou qui ne bouleversent pas les grands principes reconnus historiquement, il intervient assez facilement. On pourrait aussi supposer que les réactions viennent plus facilement lorsque cela n'exige pas d'ajustement dans l'exercice des pouvoirs du gouvernement fédéral par rapport aux provinces ou dans le système de gouvernement en général.

Tout cela explique en une simple généralisation les raisons pour lesquelles les réactions intérieures du Canada aux forces planétaires sont beaucoup plus modestes que ses réactions extérieures.

La caractéristique peut-être la plus accablante de ma description du dossier du Canada est le nombre de questions de politique importantes qui, pour des raisons politiques ou fédérales-provinciales, sont devenues taboues. À titre d'exemple, l'éducation est une question nationale, dont on discute rarement dans les milieux de la politique nationale, pour ne pas déplaire aux gouvernements provinciaux. La question de l'importance relative à accorder à la croissance économique nationale, par rapport à celle des régions, est tout aussi taboue : aucun parti politique ne voudrait paraître remettre en question le principe du développement régional. La réforme du système de sécurité sociale, pour mieux faciliter les ajustements économiques entre secteurs et industries, semble aussi avoir été exclue : politiquement, remettre en question le régime d'assurance-chômage coûterait trop cher. Le pouvoir de dépenser du Parlement, qui a servi par le passé à ajouter des dimensions ou priorités nationales aux programmes des provinces, a lui aussi été retiré de l'ordre du jour politique national, étant donné que l'Accord du Lac Meech a reçu l'appui unanime des chefs des trois partis nationaux. Ce sont les assemblées législatives des provinces qui ont poursuivi le débat.

On pourrait s'interroger sur l'origine de ce phénomène des domaines politiques sacro-saints : se trouve-t-elle dans la politique pure et simple, comme dans les autres pays; ou dans le régionalisme qui caractérise le pays; ou dans les critiques propres aux échanges fédéraux-provinciaux; ou, encore, dans tout cela à la fois ? Cependant, la question essentielle n'est pas tant celle-là, malgré son importance, que celle de savoir comment, à l'avenir, faciliter le débat sur toutes les questions qui entravent la capacité du pays de réagir aux forces nationales et internationales. En effet, c'est cette capacité de réagir qui est cruciale pour l'avenir du Canada : elle déterminera si nous nous épanouirons culturellement et économiquement face au changement ou si nous stagnerons dans les préoccupations de notre passé.

Directions de changement pour les institutions politiques du Canada

À mon avis, il y a quatre directions dans lesquelles le système de gouvernement du Canada devrait être modifié pour que le pays puisse s'adapter aux forces dont nous avons parlé.

Premièrement, nous devons trouver le moyen d'inscrire les problèmes internationaux et leur impact sur le Canada à l'ordre du jour politique national. D'ordinaire, les Canadiens s'attendent à ce que ce soient les dirigeants politiques du pays qui le fassent. Toutefois, dans le contexte d'aujourd'hui, cela semble moins vraisemblable qu'à l'occasion des grands tournants précédents dans l'histoire des politiques canadiennes. Les dirigeants du pays semblent maintenant plus nettement empêtrés dans les questions régionales et provinciales qui dominent l'ordre du jour et moins disposés à prendre les risques politiques d'essayer d'y superposer les impératifs mondiaux.

Nous devons donc, du moins à mon avis, nous en remettre à l'initiative des secteurs non gouvernemental et privé. Lorsqu'ils prennent cette initiative, ils agissent généralement de façon non partisane et ont généralement pour premier objectif la sensibilisation du public aux impératifs de l'avenir. On suppose généralement que lorsque cette sensibilisation est réalisée, la classe politique se sent vraisemblablement plus libre, voire obligée, de s'attaquer aux problèmes plus vastes.

Bien entendu, il faut se demander comment y arriver, car la tâche est lourde et difficile.

Il faut, premièrement, réaliser une analyse complète et complexe de la politique, d'une échelle comparable au moins aux plus importantes commissions royales que le Canada a connues dans le passé. De plus, il ne s'agit pas d'une tâche à réaliser en une fois : l'évolution des forces mondiales et l'adaptation du Canada à celles-ci se mesureront en décennies et non pas seulement en années. C'est également une tâche qui exige le rassemblement de données

qui n'existent tout simplement pas aujourd'hui : des données non seulement sur les forces mondiales elles-mêmes et leurs grands effets sur le Canada, mais aussi des données sur les rapports de l'économie et de la société canadiennes qui nous diront, à l'échelle micro-économique, comment les industries et leurs salariés sont touchés ou le seront et comment ils pourraient réagir.

L'élargissement de l'ordre du jour politique du Canada exige, deuxièmement, un effort soutenu et spécialisé pour informer les dirigeants locaux et le grand public du Canada au sujet des forces à l'œuvre et des exigences de celles-ci à l'égard de l'économie et de la société. Pour accomplir cela, il faut un certain nombre de tribunes, dont l'utilisation régulière de la presse écrite, qui dépassent la préoccupation à l'égard des événements, des personnalités et des conflits qui caractérisent une bonne partie de la presse du Canada à l'heure actuelle. C'est là une tâche énorme, comme je l'ai déjà dit, dans un pays où l'information est partagée en deux « marchés » : 19 millions d'anglophones et 6 millions de francophones.

Bien entendu, il existe déjà un bon nombre de véhicules qui peuvent s'attaquer à ces travaux de recherche, d'analyse et de communication. Ce sont les instituts et conseils non gouvernementaux comme l'Institut de recherches politiques, le Conference Board et le Niagara Institute; les organisations quasi non gouvernementales comme le Conseil économique; enfin, les groupes d'intérêts comme Pollution Probe. Tous font un travail très utile dans leurs domaines de prédilection : parfois des domaines de politique particuliers, parfois des optiques particulières, parfois des travaux innovateurs et parfois des études plus classiques. Ce qui manque, toutefois, c'est un grand institut ou conseil, transcendant et prestigieux, qui se mérite l'attention et le respect presque universel du public, qui rassemble les représentants les plus importants des secteurs privé, public (non partisan) et non gouvernemental, qui se consacre à l'étude de l'avenir du Canada dans son sens le plus large et des problèmes auxquels le pays fera face et qui vise à informer le public sur ces questions.

Je parle de quelque chose comme un Conseil du gouverneur général, qui aurait une telle indépendance d'esprit et une telle objectivité de vue et qui posséderait des qualités si exceptionnelles de recherche et d'analyse qu'il serait digne du parrainage du plus éminent et impartial personnage du pays, le gouverneur général. Je décris à l'appendice A les grandes lignes d'un tel conseil.

C'est là la première direction de changement à envisager pour les institutions politiques du Canada. La deuxième concerne la capacité du pays à réagir aux forces mondiales grâce à ces politiques. Cette question a trois facettes, comme nous l'avons vu : la capacité constitutionnelle du gouvernement du Canada de réagir au nom du pays dans son ensemble; l'orientation des conférences fédérales-provinciales et la possibilité que celles-ci étendent leurs perspectives de l'échelle provinciale à l'échelle mondiale; enfin, la capacité du gouvernement du Canada, lorsqu'on le lui demande, d'assurer la coordination des mesures provinciales d'adaptation ou d'adoption de politiques provinciales pour répondre à des objectifs nationaux et à des priorités nationales.

Sur le front constitutionnel, la capacité du gouvernement du Canada de réagir aux forces mondiales est, comme nous l'avons vu, incertaine et peu claire. Il me semble d'emblée évident qu'il faut renforcer cette capacité et non l'affaiblir dans le genre de monde dont nous avons parlé. À tout le moins, le droit du gouvernement national de conclure des traités et sa compétence en matière de commerce national et international devraient être renforcés et réaffirmés. Il en va de même de la capacité du Parlement du Canada d'exiger que la prise de décisions dans l'ensemble du pays tienne compte de l'environnement. À mon avis, si nous n'en faisons pas autant, nous privilégierons les intérêts établis du discours fédéral-provincial actuel aux dépens du bien-être futur de notre population dans son ensemble.

Sur le front fédéral-provincial, la conférence des premiers ministres devrait, à mon avis, envisager de consacrer ses réunions autant à l'examen des problèmes du pays et de leurs conséquences pour les politiques des provinces qu'à l'étude des problèmes et des doléances des provinces et de leurs répercussions sur les politiques fédérales. Une telle réorientation et une adaptation des politiques provinciales aux impératifs nationaux d'un monde planétaire permettraient de réduire la nécessité d'accroître les pouvoirs fédéraux ou d'accroître leur exercice à l'égard des provinces. On pourra en effet concevoir un scénario entièrement différent pour les relations constitutionnelles et fédérales-provinciales si la conférence des premiers ministres jouait ce rôle et si les premiers ministres des provinces pouvaient, compte tenu de leur responsabilité à l'égard de leurs commettants, s'entendre pour adapter leurs lois et leurs politiques.

Dans la mesure où cela n'est pas possible, et on le comprendrait, le gouvernement du Canada devrait être en mesure d'exercer ses pouvoirs constitutionnels pour obtenir les résultats nationaux souhaités. Je pense notamment à l'utilisation par le gouvernement du Canada de son pouvoir de dépenser, grâce auquel les assemblées législatives provinciales peuvent intégrer à des programmes provinciaux des dimensions et des objectifs nationaux, en retour d'une

participation fédérale aux frais des programmes en question. Il conviendrait d'examiner sous cet éclairage les propositions constitutionnelles actuelles qui affaibliraient ce pouvoir, car l'idée selon laquelle les gouvernements provinciaux devraient pouvoir recevoir du gouvernement fédéral une compensation pour les programmes à frais partagés sans intégrer entièrement dans leurs programmes les dimensions nationales en question semble étrangement en rupture avec les exigences d'un monde planétaire.

La troisième direction de changement dans les institutions politiques canadiennes concerne la faible participation des secteurs privé et non gouvernemental à l'étude de la politique de l'État et, par conséquent, leur faible sentiment de responsabilité dans les grandes questions de politiques nationales.

Il devient de plus en plus difficile de croire, dans un monde de plus en plus interdépendant, que les réactions du secteur privé aux stimuli économiques extérieurs et à la politique micro-économique de l'État (implicite ou explicite) puissent être indépendantes les unes des autres. De même, il devient de plus en plus difficile de croire que le secteur public peut continuer à élaborer des mécanismes d'adaptation sociale, en réaction au changement économique mondial, sans tenir compte de l'engagement des secteurs privé et non gouvernemental dans l'étude de ces mécanismes. Il en va de même, de façon plus claire et plus forte, de la politique de l'environnement et de la « croissance soutenable ».

J'ai déjà proposé un véhicule pour rapprocher les secteurs privé, public et non gouvernemental, un conseil qui ferait de la recherche, de l'analyse et de la prévision qui sont cruciales pour la détermination des grands thèmes de l'avenir (et peut-être même pour une meilleure compréhension des thèmes actuels). Mais il ne s'agit pas d'élaboration des politiques au sens de l'élaboration et de la discussion d'options de politique : il s'agit de l'étape préalable. D'ailleurs, un conseil portant le nom du gouverneur général ne devrait pas se hasarder, au-delà de cette étape préalable, jusqu'à l'étape éventuellement litigieuse de l'élaboration des options de politique, car cela constituerait une violation de la neutralité de la fonction de gouverneur général.

On se demande donc encore toujours comment faire participer les secteurs privé et non gouvernemental à l'étude active des politiques et, en fait, à l'élaboration des politiques. Le nœud du problème, comme nous l'avons appris dans le passé, consiste à trouver le moyen de permettre cette participation sans violer une des conventions fondamentales du gouvernement responsable et de la démocratie parlementaire, c'est-à-dire le fait que le gouvernement est et doit rester responsable de chaque décision qu'il prend et responsable de voir à ce qu'un service professionnel public soit en place pour proposer aux ministres des options de politique responsables et innovatrices.

Il semble clair que la réponse à ce problème est la création d'un organisme consultatif auprès du premier ministre qui comprendrait des représentants, de haut niveau, des secteurs privé et non gouvernemental du pays afin d'étudier et, à l'occasion, d'élaborer des options politiques, et de conseiller le premier ministre sur ces options. L'organisme consultatif ne serait que cela : le gouvernement et le premier ministre resteraient entièrement responsables de l'élaboration des politiques dans son sens le plus vaste, et la Fonction publique resterait la source essentielle d'élaboration des politiques professionnelle et continue et de conseils pour le gouvernement. En fait, la Fonction publique, selon mon plan, fournirait un détachement d'élite pour aider le Conseil du premier ministre. Toutefois, les secteurs privé et non gouvernemental participeraient désormais sérieusement à l'étude et à l'élaboration des options politiques. Je décris de façon relativement plus détaillée l'idée d'un Conseil du premier ministre à l'appendice B.

Il ne faut pas s'attendre à ce que la création d'un tel conseil donne des résultats immédiats : il faudra du temps pour que les gens à l'extérieur du gouvernement et du processus politique et à l'extérieur des organismes consultatifs familiers avec ceux-ci en arrivent à comprendre, sans nécessairement aimer, les complexités et les caractéristiques de l'élaboration des politiques dans une démocratie parlementaire. Il faudra aussi du temps pour que les gens à l'intérieur du gouvernement s'habituent à une autre étape de plus et à une autre institution dans le processus de prise de décisions. Mais il faut ajouter cette étape qui consiste à faire participer les secteurs privé et non gouvernemental à l'examen des options politiques si nous voulons obtenir le consensus social nécessaire dans un monde de plus en plus complexe et de plus en plus concurrentiel. En fait, on pourrait bien découvrir que le fait d'ajouter cette étape entraînerait à long terme un racourcissement ou une économie du processus d'élaboration des politiques, si par l'élaboration des politiques on entend non seulement l'élaboration elle-même et la prise de décisions, mais aussi la mise en œuvre des politiques.

La quatrième direction de changement à envisager dans les institutions politiques canadiennes, peut-être la plus importante, consiste à rechercher de nouveaux moyens pour résoudre les mécontentements régionaux qui empêchent continuellement le Canada d'accorder son attention aux questions mondiales. Les anciens moyens employés pour atteindre cet objectif, qui comprennent notamment un

système élaboré de conférences entre le gouvernement fédéral et les provinces ainsi qu'une recherche sans fin de mesures constitutionnelles et financières visant à accroître les pouvoirs des provinces et à améliorer l'égalité des chances dans les régions, ne semblent pas avoir fonctionnés. Le vocabulaire de l'aliénation de l'Ouest semble avoir peu changé de la première à la seconde moitié du siècle. Les doléances économiques et budgétaires des provinces de l'Atlantique ne semblent pas avoir diminué, malgré les mesures d'aide qui sont issues des conférences fédérales-provinciales. L'insistance du Québec sur le fait qu'il faut à son gouvernement un statut spécial ou national pour préserver la langue et la culture des Canadiens français dans cette province n'a pas diminué, quelles qu'aient été les corrections apportées aux arrangements fédéraux-provinciaux ou aux politiques nationales qui touchent les Québécois.

On ne peut pas dire que les mesures élaborées pour réagir au mécontentement régional aient été peu significatives; certaines, en fait, on eu une assez grande envergure. Il y a la politique de bilinguisme national qui est maintenant inscrite dans la Constitution; la péréquation des recettes des provinces, également inscrite dans la Constitution; l'élaboration de mesures de développement économique régional; l'attribution aux provinces du droit de changer la configuration de programmes nationaux pour les conformer aux besoins provinciaux (allocations familiales); la réduction et parfois l'élimination du caractère conditionnel des programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés; enfin, les consultations détaillées avec les provinces sur l'élaboration nationale des politiques. Le mécontentement régional reste toutefois tout aussi fort en apparence.

Une question se pose d'emblée : avons-nous emprunté la mauvaise voie, ou l'avons-nous empruntée au-delà du point des rendements décroissants ? Une augmentation de la capacité et des pouvoirs des gouvernements des provinces suffit-elle à aller jusqu'au cœur des aspirations et des espoirs de la population des régions, jusqu'au cœur de leurs appréhensions et de leurs doléances ainsi que de leur soif d'identité et de reconnaissance ?

Il me semble que la réponse se trouve dans une réflexion plus large sur la nature sous-jacente des aspirations régionales et culturelles. Ces aspirations sont nombreuses. La première, et certes la plus importante, est la préservation et l'enrichissement de la langue, de la culture et du patrimoine de la région. Pour que cette aspiration puisse être réalisée, il faut en effet que le gouvernement régional ait les pouvoirs suffisants pour faire ce qui peut être fait dans la région pour atteindre cet objectif social de première importance. Permettre des pouvoirs régionaux importants ne doit pas empêcher le gouvernement national d'agir dans le même sens; en fait, des mesures complémentaires de la part d'un gouvernement fédéral bienveillant peuvent faire beaucoup pour créer l'environnement dans lequel la langue, la culture et le patrimoine de la région peuvent s'épanouir. Les politiques nationales du Canada en matière de bilinguisme et de multiculturalisme en sont un bon exemple.

Par contre, il faut reconnaître que des gouvernements régionaux dotés de pouvoirs suffisants et un gouvernement national bienveillant, bien qu'ils constituent une condition nécessaire de la préservation d'une langue et d'une culture, peuvent ne pas constituer une condition suffisante. Le gouvernement, pour parler du cas qui nous préoccupe au Canada, nommément le Québec, ne peut pas modifier le caractère essentiellement anglophone de l'Amérique du Nord, ni changer fondamentalement le taux de fécondité des Québécois francophones, ni empêcher la population de cette province d'accepter des débouchés plus grands et plus riches à l'extérieur de la province et de s'y préparer. Il reste toutefois qu'un gouvernement régional doté de pouvoirs suffisants est essentiel à la réalisation des aspirations culturelles et linguistiques.

Il faut se demander si nous avons atteint cet objectif au Canada. Est-ce que les provinces ont des pouvoirs constitutionnels suffisants pour faire ce qui peut être fait à l'échelle de la région pour préserver la langue, la culture et le patrimoine des provinces et des régions ? Compte tenu de toutes les données, la réponse est oui. Les provinces ont le pouvoir de légiférer sur la langue, la culture et la préservation de leur patrimoine, comme nous l'avons vu, et ont en outre le pouvoir de dépenser pour créer les institutions nécessaires à cette fin. Elles ont aussi la capacité budgétaire, car aux recettes provinciales s'ajoutent les paiements fédéraux de péréquation qui visent à ce que chaque province reçoive des recettes par habitant qui se rapprochent beaucoup de la moyenne nationale.

En bref, la première aspiration de toute région ou culture semble, à première vue, avoir été satisfaite au Canada. Si c'est le cas, le fait de rechercher un accroissement des pouvoirs des provinces comme moyen de protéger la langue et la culture ne peut mener qu'à une frustration croissante. Dans le cas contraire, les conférences constitutionnelles devraient porter sur la détermination des pouvoirs particuliers qui manquent aux provinces en matière de langue, de culture et de patrimoine plutôt que sur le débat sans fin sur la place des gouvernements provinciaux *par rapport* au gouvernement fédéral.

J'irais plus loin et je dirais qu'il est temps de se pencher sur les autres aspirations des régions du Canada, aspirations que l'on trouve généralement dans les régions et cultures

de l'ensemble du monde. Il me semble qu'il y en a deux. La première est la reconnaissance adéquate de la région ou de la culture à l'échelle plus vaste du pays ou même au-delà. La seconde est que la population de la région ou les membres de la culture aient une place suffisante dans le gouvernement du pays où ils vivent. En bref, reconnaissance et représentation.

C'est dans la réalisation de ces aspirations que le Canada semble le plus avoir échoué : pour le Québec, la reconnaissance adéquate de la « société distincte » ou de l'identité culturelle de la province; pour les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique, la représentation adéquate de leurs populations au Parlement du Canada.

L'« aspiration à la représentation », pour commencer, se trouve au cœur de la notion de la double représentation dans les parlements des pays fédéraux : la représentation proportionnelle à la population dans une assemblée et la représentation par région dans l'autre. C'est là la *forme* qui a été adoptée par le Canada, mais la réalité n'y a jamais été. Tout d'abord, le Sénat, c'est-à-dire l'« assemblée de représentation par région », est nommé par le gouverneur en conseil (le gouvernement du Canada) et n'est donc pas perçu par la population comme représentatif de leurs provinces. Deuxièmement, la représentation des petites provinces, de l'Ouest et de l'Atlantique, est si faible qu'elles sont reléguées au statut d'une minorité permanente et parfois insignifiante au Parlement. C'est cette impuissance dans les conseils du gouvernement national qui a été au cœur des frustrations d'abord des provinces de l'Atlantique et ensuite des provinces de l'Ouest, lorsque celles-ci ont voulu réagir au fil des ans aux politiques nationales qui semblaient jouer contre leurs intérêts économiques.

Il n'est donc pas étonnant que la réforme du Sénat soit enfin arrivée au premier plan des discussions constitutionnelles. Selon moi, les demandes de réforme du Sénat devront être satisfaites. On demande aujourd'hui que le Sénat soit élu, qu'il représente également toutes les provinces et que ses pouvoirs ne soient pas diminués. On peut se demander si une réforme aussi radicale sera nécessaire pour convaincre la population des huit provinces les plus petites qu'elle est bien représentée au Parlement du Canada (je parle en particulier de l'égalité absolue de la représentation et de la plénitude des pouvoirs). Mais je ne doute aucunement du fait que la réforme du Sénat est essentielle à la résolution du mécontentement des provinces de l'Ouest et de l'Atlantique.

L'« aspiration à la reconnaissance », qui constitue la seconde des aspirations qui va au-delà de pouvoirs régionaux suffisants dans les questions linguistiques et culturelles, est un concept plus subtil et plus compliqué. En effet, le sens de « reconnaissance » n'est pas clair. Certains Québécois, pour en venir directement au cas du Canada, voudraient que le Québec soit reconnu comme société distincte *au sein* du Canada, tandis que d'autres voudraient que le Québec soit reconnu *comme* un pays, mais associé d'une manière ou d'une autre avec le Canada. Si l'enjeu porte sur la première option, la solution est à la fois directe et peu controversée : la reconnaissance du Québec comme société distincte dans un article à caractère déclaratoire de la Constitution. Si l'enjeu est la reconnaissance du Québec comme pays, la réponse est manifestement différente, comme nous l'avons appris du référendum sur la souveraineté-association.

C'est cette ambiguïté même au sujet de la nature de la reconnaissance que recherche le Québec qui est au cœur du débat sur l'Accord du Lac Meech. Si, comme je le dis, la reconnaissance du Québec comme société distincte avait été inscrite dans un article à caractère déclaratoire, aucune question sérieuse n'aurait été posée. Mais le fait d'inscrire cette reconnaissance dans une définition nous amène à nous demander si l'intention ou la conséquence ultime ne serait pas de préparer l'émergence graduelle du Québec plutôt comme une nation associée au Canada que comme une province au sein de la nation canadienne. L'objet même d'une définition, en fait, si elle signifie quoi que ce soit, consiste à définir de façon particulière les pouvoirs constitutionnels du gouvernement du Québec dans le contexte de la déclaration selon laquelle la province est distincte.

Il faut donc se demander si, en vertu de la disposition sur la société distincte telle qu'elle a été rédigée, le gouvernement du Québec pourrait à l'avenir adopter des lois qui outrepasseraient les pouvoirs législatifs consentis par ailleurs aux provinces, en invoquant le fait que les lois seraient nécessaires pour protéger le caractère distinct de la société du Québec. Si la réponse est oui, la table aura été mise pour un accroissement graduel des pouvoirs par de futurs gouvernements du Québec, ce qui pourrait mener dans la direction d'une nation à l'intérieur de la nation du Canada.

C'est là la question à laquelle il faut répondre lorsque l'on cherche à satisfaire les « aspirations à la reconnaissance » du Québec. S'il ressort que l'intention des demandes du Québec ne déborde pas la reconnaissance du caractère distinct de sa société au sein du Canada, la question sera réglée. Si par ailleurs il ressortait que l'intention est en fait d'ouvrir la voie à l'évolution vers un Québec plus indépendant avec le temps, il faudrait alors certainement poser et résoudre la question de l'indépendance du Québec à l'égard du Canada. En effet, le pays ne peut pas se per-

mettre encore 25 ans d'un débat qui sème la discorde et exaspère tout le monde au sujet de la place du Québec au sein du Canada et au sujet des pouvoirs que les provinces devraient avoir par rapport à ceux du gouvernement fédéral. Le Canada doit s'attaquer à son avenir dans le monde du siècle prochain, sinon tous les Canadiens en souffriront gravement.

Appendice A

Un Conseil du gouverneur général

J'ai proposé plus haut que soit créé un Conseil du gouverneur général en vue d'examiner et d'analyser, de façon relativement apolitique, l'impact des forces mondiales sur l'économie et la société du pays, sur les grandes questions politiques causées par ces forces auxquelles le Canada fait ou fera face et sur les mesures d'adaptation qu'elles nécessiteront, et afin de faire rapport sur tous ces éléments. Le conseil *n'élaborerait pas* d'options de politique ou de recommandations de politique et il ne s'aventurerait pas au-delà de rapports factuels et objectifs, car cela nuirait à la fonction de gouverneur général. À l'intérieur de ces limites, le conseil serait toutefois libre de déterminer la gamme des problèmes et des thèmes qu'il examinerait et analyserait et sur lesquels il ferait rapport.

Le conseil comprendrait environ 15 membres provenant des secteurs privé et public (non partisan) et d'organisations non gouvernementales. Les membres du conseil, qui occuperaient leurs fonctions à mi-temps, sauf peut-être le président, seraient choisis parmi les membres éminents de la collectivité et désignés ou proposés au gouverneur général par un comité de nomination conçu sur le modèle de celui qui choisit les personnes qui sont décorées de l'Ordre du Canada. Le président serait choisi de la même façon. Les conseillers ne seraient pas des « représentants » des secteurs dont ils sont issus, non plus que de leurs régions d'origine, car il serait inadéquat de remplacer, ne serait-ce qu'en apparence, les organismes chargés officiellement de représenter les régions du Canada dans les processus d'élaboration des politiques (le Parlement et la conférence des premiers ministres). Il faudrait veiller à ce que les trois secteurs (public, privé et non gouvernemental) soient représentés adéquatement. Les personnalités politiques reconnues ou actives ne pourraient pas faire partie du conseil, pour la raison évidente encore une fois que tout organisme associé au nom du gouverneur général doit être perçu hors de tout doute comme apolitique.

Le conseil aurait à son service un groupe de « fonctionnaires » de haut calibre – en utilisant le terme dans son sens le plus large –, détachés pour une période déterminée par les organismes dont ils relèvent. Ils seraient soutenus par un personnel professionnel, technique et administratif approprié.

Le Conseil du gouverneur général *ne remplacerait pas* des organismes comme le Conseil économique ou l'Institut de recherches politiques. Ces organismes et nombre d'autres sont nécessaires pour apporter stimulation, profondeur et compréhension dans l'analyse des politiques.

Appendice B

Un Conseil du premier ministre

Le second conseil que j'ai proposé plus haut est un Conseil du premier ministre, qui permettrait au secteur privé et aux organisations non gouvernementales d'offrir au premier ministre du Canada des conseils indépendants et non partisans. Comme le Conseil du gouverneur général, il examinerait les questions de politique à long terme, mais ici dans le but d'étudier et, à l'occasion, d'élaborer des options politiques pour le premier ministre et d'en discuter avec lui. La différence entre ce conseil et le précédent, par rapport à l'élaboration des politiques, est essentiellement que le premier reprendra le travail là où le second se sera arrêté. Une autre différence est que le Conseil du premier ministre ne comporterait pas de représentants du secteur public, puisqu'il serait un organisme consultatif extérieur au gouvernement.

Tout comme le Conseil du gouverneur général, le Conseil du premier ministre se composerait de membres de haut niveau des secteurs qui y seront représentés, dans le cas présent les secteurs privé et non gouvernemental, et le même principe s'appliquerait (la non-représentation régionale ou sectorielle). La sélection des membres du Conseil du premier ministre se ferait évidemment de façon différente. Ils seraient nommés par le gouverneur en conseil, sur l'avis du premier ministre du Canada.

Le Conseil du premier ministre aura à son service un petit groupe de fonctionnaires de haut calibre, détachés par la Fonction publique du Canada, mais il ne saurait se substituer à cette dernière pour conseiller le premier ministre. Comme je le mentionnais, il aurait pour mandat de donner des conseils et des avis sur les politiques, du point de vue du secteur privé et des organisations non gouvernementales. Il est certains que ses opinions ne concorderont pas toujours avec celles de certains ministères; toutefois, ses conseils ne remplaceront pas les conseils continus et directs que les gouvernements doivent recevoir d'une fonction publique permanente et professionnelle.

Ces idées d'un Conseil du gouverneur général et d'un Conseil du premier ministre ne se veulent pas des propositions fermes et détaillées; elles visent simplement à ouvrir des possibilités pour faire participer le secteur privé et les organisations non gouvernementales au processus d'élaboration des politiques.

Commentaires de Ian Macdonald

Vers la fin de l'après-midi, vendredi dernier, j'étais un peu mal à l'aise car le messager qui devait m'apporter le mémoire d'Al Johnson à Toronto s'est perdu; je me demandais quand et comment je trouverais le temps de rendre justice à son exposé avant cet après-midi. Bien entendu, je me suis rendu compte hier que ma crainte n'était pas fondée car, en fait, les participants à une discussion laissent place à leurs propres idées, peu importe le document sur lequel ils doivent se pencher. Je pense qu'il en ira de même cet après-midi. À la suite de la dernière journée et demie, il est aussi réconfortant de constater encore une fois qu'en ce qui a trait aux problèmes de fonds, il n'y a vraiment rien de nouveau sous le soleil. Depuis *La République* de Platon jusqu'à *L'ère de l'opulence* de J. K. Galbraith, en passant par les *Principes d'économie politique* de John Stewart Mill, les dilemmes et les choix nous paraissent familiers. Toutefois, même si les problèmes continuent de se poser, nous devons les traiter dans le contexte ou l'environnement particulier dans lequel ils surgissent. Ceux d'entre vous qui ont eu l'occasion de lire le mémoire d'Al Johnson conviendrons qu'il s'agit d'un diagnostic typiquement lucide et complet du contexte et de l'environnement; en fait, je n'y trouve rien auquel je puisse m'opposer sauf, à l'occasion, une perception un peu centriste de la Confédération. Il faut aussi féliciter l'auteur pour être allé beaucoup plus loin que plusieurs autres participants à la présente conférence, en proposant des solutions au-delà de son diagnostic. Toutefois, je suis plutôt en désaccord avec nombre de ses recommandations et je voudrais proposer une orientation quelque peu différente.

Les questions que soulève ce que l'on appelle la mondialisation ont une vaste portée et, si l'on partage le point de vue de M. Suzuki, elles peuvent avoir des conséquences apocalyptiques; mais si l'on examine dans l'histoire les phénomènes de la famine, de l'esclavage et des guerres successives, elles ne sont peut-être pas plus épiques et parfois même moins aveugles. Dans son livre le plus récent, *The Mask of Command*, l'historien militaire John Keegan parle de la bataille de Waterloo et décrit comment 40 000 soldats et plusieurs milliers de chevaux avaient été tués dans les 10 heures précédentes et comment leurs corps se retrouvaient sur une superficie pas beaucoup plus grande que 1 mille carré. Il semble bien que cela ne pourrait pas se produire aujourd'hui, car les défenseurs des droits des animaux ne le permettraient pas ! Par ailleurs, combien d'argent le public a-t-il dépensé pour sauver trois baleines grises ?

Al Johnson a proposé de nouvelles institutions afin de créer un niveau supérieur de prise de décisions. Le problème auquel il s'attaque est réel car, en démocratie, les gens sont habituellement préoccupés avant tout par les problèmes immédiats et locaux qui les touchent personnellement. Toutefois, les problèmes que posent l'interaction et la gestion mondiale exigent une optique beaucoup plus large; il faut donc trouver une manière de convaincre les électeurs dans une société démocratique que ces problèmes les touchent également, car ce n'est qu'alors – dans un monde où les sondages et les préférences des électeurs ont une si grande importance – que les dirigeants pourront faire des progrès véritables vers la solution de ces problèmes. Alors comment pouvons-nous persuader les gens que les problèmes mondiaux les touchent ? Comment les gouvernements démocratiques peuvent-ils s'assurer une base de compréhension suffisante pour offrir un leadership efficace ? Mais sur ce point, je crois que nous pouvons certainement nous réjouir des résultats du récent appel au peuple au Canada. L'électorat a indiqué qu'il était prêt, après tout, à faire un grand acte de foi, nonobstant la confusion créée de part et d'autre.

Nous allons maintenant faire face à de grands problèmes de nature similaire qui mettront à l'épreuve notre capacité de réagir. William Maynes a parlé hier du potentiel d'immigration des Mexicains aux États-Unis, et on a encore fait mention de ce thème cet après-midi. Je crois que nous subirons des pressions pour accepter au Canada un nombre d'immigrants jamais imaginé auparavant. Comment réagirons-nous et comment répondrons-nous aux exigences qui découleront de l'accueil de ces personnes au pays ? Deuxièmement, nous devons vite évoluer d'une économie de ressources à une économie de connaissances, mais pourrons-nous le faire assez rapidement ? Troisièmement, nous devons former rapidement toute une génération capable de mener des affaires à l'échelle internationale. Sommes-nous en mesure de mobiliser ces forces ? Quatrièmement, nous devons nous occuper immédiatement des excès de la vie urbaine dans nos grandes villes. Comment nous y prendrons-nous ? À mon avis, nous ne pourrons atteindre tous ces objectifs qu'en faisant en sorte que chacun dans le public saisisse mieux l'importance de ces questions dans sa vie personnelle. Je partage l'avis exprimé hier par William Clark, selon lequel la télévision peut transformer les problèmes mondiaux en problèmes locaux, du moins en ce qui a trait à la dimension spatiale, bien que ce soit plus difficile dans le cas de la dimension temporelle.

Compte tenu de cela, je crois que nous ne devrions pas chercher à établir de nouvelles institutions mais à rendre nos institutions actuelles plus efficaces en vue de solutionner ces questions.

Premièrement, travaillons à rehausser l'image du Parlement et des assemblées législatives. Chacun de mes cinq enfants a visité l'Assemblée législative de l'Ontario avec son école. Je regrette de le dire en présence de Stuart Smith, mais chacun est revenu convaincu que l'on ne pouvait prendre la politique au sérieux. Ce qu'ils ont observé c'est la bouffonnerie, le mépris pour les adversaires, le manque d'attention, le bruit et la fureur plutôt que la raison. Je ne prétend pas que c'est là tout ce que l'assemblée législative a à offrir; en fait, à titre d'ancien fonctionnaire de l'Ontario, j'ai pu constater l'envers du décor. Je dis toutefois que c'est ce qu'ils ont vu, c'est ce qu'ils croient et c'est l'opinion qu'ils ont conservé jusqu'à présent.

Deuxièmement, laissons de côté notre préoccupation actuelle à l'égard de ce qu'on appelle les conflits d'intérêts. Comme l'a affirmé récemment un éminent politicologue, nous en arrivons au point où quiconque est le moindrement compétent dans un domaine ne pourra plus faire partie du gouvernement pour cause de conflits d'intérêts.

Troisièmement, dans le domaine de l'enseignement, je tiens à dire ceci : « Que le gouvernement fédéral assume un leadership plus courageux, aussi difficile que cela puisse être ». Dans une conférence semblable à celle-ci qui s'est tenue il y a quelques années, j'ai laissé entendre que l'enseignement était une responsabilité provinciale – opinion que nous entendons habituellement exprimer dans les événements de ce genre. J'ai alors subi les foudres d'Alexander Corry qui a déclaré : « Cela est absolument faux ». Je ne crois pas que sa position ait été dictée simplement par le fait qu'il était recteur d'une université à charte non provinciale. Le gouvernement fédéral a déjà fait preuve de leadership dans le passé et il peut encore le faire, mais il a essayé de dissimuler ses responsabilités dans le mandat flou du Secrétariat d'État. L'actuel système des arrangements fiscaux (je suis heureux de préciser qu'il a été établi après mon mandat de sous-secrétaire du Trésor de l'Ontario) est le produit d'une erreur monumentale et il a entravé la réalisation des objectifs que poursuivait le gouvernement fédéral en matière d'éducation. Par conséquent, pendant les 10 années où j'ai été recteur de l'Université York, soit de 1974 à 1984, l'augmentation des revenus de l'université, pour chacune de ces 10 années, a été bien inférieure au taux d'inflation. Pourtant, entre 1978 et 1984, les inscriptions au premier cycle ont augmenté de pas moins de 40 %. Nous connaissons tous les conséquences d'une telle situation. Bien entendu, nous ne demandons pas de faveurs particulières, selon l'expression utilisée par Tom Courchene hier, mais le gouvernement fédéral devrait au moins insister pour que les fonds destinés à l'enseignement supérieur y soient effectivement consacrés.

Quatrièmement, je crois que des conférences fédérales-provinciales des premiers ministres se déroulant en public peuvent constituer un moyen plus efficace d'aborder les problèmes mondiaux et d'élaborer la stratégie du Canada. Je me rappelle qu'en 1966, à peu près à cette époque de l'année, j'avais écrit une note au premier ministre de l'Ontario pour lui suggérer que les premiers ministres se réunissent l'année suivante, dans le cadre d'une « Conférence de la Confédération de demain », afin de discuter de la manière dont un État fédéral tel que le Canada pourrait faire face aux problèmes mondiaux liés à l'immigration, l'environnement, le commerce extérieur et l'investissement étranger – problèmes qui ont tous une grande incidence au pays même. Nous n'avons pas réussi à établir cet ordre du jour ambitieux, mais nous n'avons pas cédé non plus, dans la réalisation de l'ordre du jour, aux problèmes étroits et d'envergure locale que sont les arrangements fiscaux et la réforme constitutionnelle. Pourquoi ne pas insister pour qu'une conférence des premiers ministres, à chaque année ou à tous les deux ans, ou même seulement de temps à autre, aborde des problèmes mondiaux ?

Cinquièmement, au sujet des organismes consultatifs qu'Al Johnson a proposés, je dois avouer que le nouveau conseil dont il a suggéré la création ne m'enthousiasme pas, du moins en ce qui a trait à son rôle consultatif auprès du gouvernement. J'ai peut-être participé à beaucoup trop de groupes de travail, de commissions ou de comités, mais j'ai l'impression que trop souvent les dirigeants politiques écoutent mais n'entendent pas. De toute façon, la bureaucratie – qui craint la concurrence des idées – aurait le dessus sur un tel conseil à chaque occasion. En outre, je me rappelle que même si les gouvernements acceptent parfois des avis, ils ne persévèrent pas toujours. Ainsi, au début des années 70, j'ai eu la responsabilité de produire un document qui s'intitulait « The Toronto Centre Region Plan ». Le gouvernement de l'Ontario l'a accepté, mais l'a aussi laissé moisir sur les tablettes. À chaque occasion où je constate aujourd'hui la congestion de la circulation, la densité excessive des édifices, la criminalité ou la pollution urbaine dans cette ville, je regrette que ce plan n'ait pas été mis en œuvre. Tout le monde le reconnaît aujourd'hui, mais trop peu et trop tard. À mon avis, de tels organismes de consultation peuvent être efficaces au niveau de la recherche et de l'éducation du public, car je crois qu'un public mieux informé favorisera et exigera même un meilleur leadership politique. En guise de post-scriptum au sujet de la planification, je pense que c'est Kierkegaard qui a dit un jour que « la vie

ne peut être comprise que rétrospectivement, mais elle doit être vécue prospectivement ». Nous ne pouvons pas organiser l'avenir, mais nous pouvons faire de notre mieux pour réaliser deux choses : 1) éduquer le public et 2) renforcer, de toutes les manières possibles, les institutions démocratiques en place, afin de rendre plus efficace la prise de décisions économiques en l'an 2000 et après. C'est là où je suis prêt à faire porter mes efforts, à tout événement, et c'est là la direction que nous devrions prendre.

Sixièmement, pour un cas particulier, je voudrais dévier de mon principe général et envisager la création d'un forum où les scientifiques et les économistes pourraient discuter des questions de croissance. Ces deux derniers jours, d'autres ont fait une suggestion semblable en vue de réconcilier nos objectifs économiques traditionnels et les réalités environnementales.

Septièmement, au sujet de la Cour suprême et du Sénat, dont a aussi parlé Al Johnson, je ne veux pas voir un organisme non élu, comme la Cour suprême du Canada, prendre plus d'importance qu'elle n'en a aujourd'hui. En fait, avec l'avènement de la Charte des droits et libertés, son rôle semble s'être accru de façon considérable. Il est étonnant d'observer – encore une fois aujourd'hui – que la Cour suprême a fait la manchette plus souvent au cours des trois dernières années que dans toute son histoire, ou du moins c'est l'impression que l'on a. La démocratie est trop importante pour être laissée entre les mains des juges de la Cour suprême. J'ai déjà présidé un comité ontarien qui a recommandé que le Sénat devienne une Chambre des provinces. Je suis toujours de cet avis, mais je vais maintenant plus loin et j'estime avec Al Johnson qu'il faut que cette assemblée soit élue. Il est certain que le Sénat ne doit pas continuer d'être une espèce de « retraite dorée ».

Enfin, huitièmement, je me permettrai de commenter la proposition faite par Al Johnson pour que soient révisés les responsabilités ministérielles et les ministères. La proposition est intéressante, mais je dois faire remarquer qu'en Ontario, nous avons proposé une structure semblable en 1969-1971, alors que je faisais partie du Comité sur la productivité du gouvernement de l'Ontario. Cette structure n'a pas donné les résultats escomptés, parce que les ministres responsables des orientations politiques étaient détachés de toute fonction opérationnelle et qu'ils s'inquiétaient de n'avoir aucun moyen de soigner leur image publique en réalisant des choses concrètes. On pourrait peut-être éviter ce problème en désignant un ministère principal plutôt qu'un secrétariat distinct dirigé par un ministre responsable des orientations politiques. Mais il faudrait alors se demander : « Comment une telle structure se distingue-t-elle d'un comité du Cabinet ? » Toutefois, j'aimerais volontiers examiner cette idée de plus près avec Al Johnson.

12 Politique économique et science économique : le cas de la macro-économie

Par Alan S. Blinder

Dès ses débuts, la théorie économique a été associée de près aux préoccupations de la politique publique. Au moment où ils échafaudaient leurs théories abstraites, Smith, Ricardo, Marshall et Keynes songeaient tous les appliquer à la formulation des politiques dans des situations concrètes. Keynes écrivait, en traçant une description de Marshall, que l'économiste de premier plan doit être « aussi désintéressé et incorruptible qu'un artiste, mais parfois aussi terre à terre qu'un homme politique » [Keynes, 1951, p. 141].

De nos jours, il est plutôt rare qu'on songe aux économistes comme étant aussi près de la réalité. Bien au contraire, on a plutôt tendance à les imaginer assez éloignés du concret. Le fossé qui sépare la théorie de la politique est large aujourd'hui, sûrement beaucoup plus qu'il ne l'était au moment où j'ai commencé mes études d'économie durant les années 60. De même, la symbiose qui unissait autrefois théoriciens et décideurs a cédé la place à un mélange de tension et d'éloignement, assaisonné d'un léger mépris réciproque. Les décideurs estiment que la recherche économique actuelle est très éloignée du monde qu'ils connaissent et qu'elle est donc de peu d'utilité. Les théoriciens trouvent que les décideurs sont désespérément myopes, motivés par des considérations politiques et davantage intéressés à bien paraître qu'à bien faire.

On pourrait évidemment développer ce thème dans d'autres contextes, mais je vais ici concentrer l'attention sur la macro-économie. L'exposé que je vais faire montre comment la dégradation des rapports entre théoriciens et praticiens de l'économie est reliée aux événements qui ont marqué les années 70 et, en particulier, l'évolution qu'a connue la théorie macro-économique au cours de cette période. De façon plus particulière, j'affirme que le remplacement de la théorie keynésienne par la nouvelle théorie classique à la fine pointe de la recherche économique a contribué à ériger un mur entre les économistes et les responsables des politiques, et que cette situation n'a avantagé ni les uns ni les autres. Les responsables politiques se plaignent à bon droit que la recherche économique est devenue excessivement isolée et distante. Les chercheurs universitaires, de leur côté, se plaignent à bon droit que la politique a systématiquement rejeté les principes économiques reconnus en faveur de slogans vides de sens. D'un côté comme de l'autre, on a contribué à détériorer la qualité de la politique publique.

Cette évaluation plutôt sévère de l'histoire récente des idées politiques et intellectuelles conduit toutefois à une conclusion un peu plus optimiste. L'actuel renouveau de l'approche keynésienne dans la recherche théorique laisse présager une collaboration plus étroite entre universitaires et décideurs car – et cela n'est pas un effet du hasard – la théorie keynésienne a, par le passé, été plus près de la réalité et des politiques que ne l'a été le nouveau classicisme. Certes, les nouveaux développements de la théorie keynésienne se trouvent en retrait par rapport à la réalité, un peu comme la physique théorique se distingue de l'ingénierie. Mais les théories de la nouvelle vague prennent au sérieux des phénomènes bien réels tels que le chômage involontaire et la rigidité des prix et des salaires, et elles sont nettement motivées par le désir de combler l'écart entre la théorie et la pratique. Les techniques viendront plus tard.

Pour montrer que le système keynésien est plus étroitement relié aux politiques que la nouvelle théorie classique, il me faut commencer par donner une définition claire et précise du keynésianisme. C'est ce que je fais dans la prochaine partie. Ensuite, je trace un bref historique du keynésianisme, en expliquant pourquoi il est tombé en disgrâce et pourquoi il est aujourd'hui en voie de réhabilitation. Après avoir ainsi esquissé la toile de fond, nous passons directement aux liens difficiles qui existent entre l'économique et le politique ou, si l'on préfère, entre l'offre et la demande de conseils en matière de politiques macro-économiques. Enfin, l'exposé se termine par une brève conclusion.

Que signifie être keynésien ?

Le terme « keynésien » n'a pas nécessairement le même sens pour tous. Il y a plusieurs décennies, il servait à désigner indifféremment les tenants du libéralisme économique et les interventionnistes en général. Pendant un

Je tiens à remercier Ben Bernanke, John Campbell, Andrew Caplin, Stephen Goldfeld, John Seater, Steven Sheffrin et Bob Trevor pour les précieux commentaires qu'ils ont faits sur une version antérieure.

certain temps, à la fin des années 70 et au début des années 80, il a pris une connotation péjorative, plus ou moins synonyme de « vieux jeu ». Mais il n'y a pas deux personnes qui définissent le keynésianisme de façon exactement identique. Étant l'un des rares économistes de ma génération qui n'ont jamais cherché à se défaire de cette étiquette, je crois donc avoir droit à ma propre définition. À mes yeux, le keynésianisme repose essentiellement sur six grands principes.

D'abord et avant tout, le système keynésien est une théorie de la demande globale et des effets de la demande globale sur la production réelle et l'inflation. De là découlent les trois premiers principes.

1 Le keynésien croit que la demande globale est influencée par une foule de décisions économiques, émanant aussi bien du secteur privé que du secteur public, et que son comportement est parfois capricieux. Il y a quelques décennies, on a assisté à un débat vif et passionné parmi ceux qui soutenaient (a) que la politique monétaire est inopérante parce que la demande de monnaie est infiniment élastique, ou (b) que la politique budgétaire est inopérante parce que la demande de monnaie est totalement inélastique. Aujourd'hui ces deux questions n'intéressent plus personne. *Presque tous les keynésiens et la plupart des monétaristes croient maintenant que les politiques budgétaire et monétaire influent toutes deux sur la demande globale*[1]. De nombreux économistes de la nouvelle école classique croient cependant en la neutralité de l'endettement, autrement dit en la doctrine selon laquelle la substitution de dettes aux impôts n'a aucun effet sur la demande globale.

2 *D'après la théorie keynésienne, les répercussions à court terme des variations (prévues ou imprévues) de la demande globale s'exercent principalement sur la production réelle et l'emploi, et non sur les prix*, et ce court terme est de durée assez longue pour être une source de préoccupations[2]. Dans les manuels de science économique, cette notion est représentée par une courbe de l'offre globale à court terme à pente positive très faible excepté lorsque l'utilisation de la capacité de production est très élevée, de sorte que les changements dans la demande globale ne se traduisent pas normalement par des hausses de prix. Les modèles macro-économétriques représentent cette notion en considérant la production et l'emploi comme déterminés à court terme par la demande et en laissant une courbe de Phillips passive déterminer le niveau de l'inflation.

Pour qu'un modèle théorique puisse engendrer des effets réels à partir d'une politique monétaire attendue, il faut habituellement qu'il comporte un minimum de rigidité; sinon, une injection de monnaie aura le même effet qu'une réforme monétaire qui changerait tous les prix dans la même proportion[3]. C'est pourquoi les modèles keynésiens postulent en général la présence d'un minimum de rigidités ou tentent de rationaliser ces dernières. Comme les courbes d'offre et de demande dérivées des principes néo-classiques habituels de maximisation restent invariables face aux changements de valeur des unités, la tâche n'est pas facile. On peut toutefois expliquer assez facilement les effets réels des achats publics à l'aide des principes néo-classiques les plus rigoureux [Barro, 1981*b*].

Comme les prix n'absorbent pas tous les chocs, les fluctuations de toute composante de la demande provoqueront des mouvements analogues de la production. Dans la plupart des modèles keynésiens, ces derniers sont plus grands que les premières en raison de l'effet multiplicateur; mais il n'est pas essentiel, dans l'analyse keynésienne, que le multiplicateur soit supérieur à l'unité. Il est par contre essentiel que le multiplicateur soit un nombre réel positif.

Bien que les effets réels des fluctuations de la demande soient souvent appelés « effets keynésiens », la plupart des monétaristes acceptent aussi cette notion, tout au moins dans la mesure où elle touche à la politique monétaire, de sorte qu'elle ne divise pas réellement ces deux écoles de pensée. Toutefois, il y a au moins quelques tenants du nouveau classisisme qui maintiennent que les changements apportés à la masse monétaire influent sur la production réelle que s'ils ne sont pas prévus.

3 *Les keynésiens croient que les marchés des biens et, en particulier, les marchés du travail réagissent très lentement aux chocs, c'est-à-dire que les prix et les salaires ne bougent pas rapidement pour ré-équilibrer les marchés.* Cette question, encore une fois, départage les keynésiens des partisans de la nouvelle théorie classique plutôt que des monétaristes, même si ces derniers croient probablement davantage aux mécanismes automatiques naturels de l'économie que les keynésiens. Par exemple, Friedman [1968, p. 13] a écrit que « selon tous les arrangements institutionnels imaginables, et certainement selon ceux qui existent actuellement aux États-Unis, le degré de flexibilité des prix et des salaires est très limité ». En langage courant, on dirait certainement qu'il s'agit là d'une position « keynésienne ».

Les trois prochains principes touchent directement à la formulation de la politique économique; et c'est ici que Friedman et les autres monétaristes s'écartent nettement de la plupart des keynésiens.

4 Pour un keynésien, les niveaux effectifs d'emploi et de chômage n'ont aucun caractère précis d'optimalité, d'abord parce que l'emploi est tributaire des caprices de la demande

globale et, ensuite, parce que les keynésiens estiment que les marchés ne s'équilibrent que graduellement. En fait, *aux yeux des keynésiens, le chômage est, en général, à la fois trop élevé en moyenne et trop variable*. Ils croient en outre que les périodes de récession ou de dépression sont des maux économiques plutôt que des réponses optimales à des possibilités technologiques peu attrayantes. Tout cela est résumé dans l'expression « chômage involontaire », qui désigne un phénomène que les keynésiens déplorent, même s'il s'est avéré notoirement difficile à définir[4]. Sur ce point, les nouveaux classiques s'opposent nettement aux keynésiens, tandis que les monétaristes se situent quelque part entre les deux.

5 *Beaucoup de keynésiens, mais pas tous, préconisent l'adoption de politiques de stabilisation activistes pour réduire l'amplitude des cycles économiques*, qu'ils classent parmi les problèmes économiques les plus importants. Sur ce point, les monétaristes se rapprochent en général des nouveaux classiques, de même que de certains keynésiens conservateurs, qui doutent que ces politiques soient efficaces ou même qu'il soit sage de mettre en œuvre des mesures de ce genre. Certains nouveaux classiques vont même plus loin encore et soutiennent que les cycles économiques ne représentent peut-être pas un problème aussi sérieux qu'on a voulu le croire[5].

L'argument selon lequel les connaissances économiques ne sont pas assez solides pour appuyer ce qu'on avait l'habitude d'appeler le réglage de précision de l'économie est maintenant très largement accepté, même par la plupart des keynésiens. Pourtant, beaucoup d'entre eux estiment qu'il est non seulement défendable mais aussi raisonnable d'adopter des objectifs de stabilisation plus modestes – ce qu'on pourrait appeler un réglage plus grossier. Par exemple, un économiste n'a pas besoin d'avoir une connaissance quantitative détaillée des structures de décalage pour recommander une dose de politique monétaire expansionniste quand le taux de chômage atteint 10 %, comme cela a été le cas aux États-Unis et au Canada il n'y a pas si longtemps. En outre, et c'est peut-être là le point le plus important, l'État, de par sa nature même, a horreur du vide en matière de conseils économiques. Si des économistes dont les connaissances sont limitées – comme ils en conviennent eux-mêmes – refusent d'offrir leurs conseils d'expert (si incertains soient-ils), il ne manquera pas de charlatans de toutes espèces sans aucune connaissance pour envahir la scène.

6 Enfin, et cela fait encore moins l'unanimité, *beaucoup de keynésiens se préoccupent davantage de combattre le chômage que de vaincre l'inflation*[6]. Il y a toutefois bien des keynésiens qui attachent une grande importance à la lutte à l'inflation; par exemple, la plupart des dirigeants passés et actuels des banques centrales se classent dans cette catégorie, que cela leur plaise ou non. Inutile de dire que les attitudes relatives à l'égard du chômage et de l'inflation ont une grande influence sur les conseils que les économistes sont prêts à donner et ceux que les décideurs sont prêts à accepter en matière de politique économique. De façon générale, je pense qu'on peut dire sans trop de risque que les keynésiens sont généralement plus agressifs quand il s'agit de combattre une expansion de la demande globale que ne le sont les non-keynésiens.

Mes six principes se divisent assez naturellement en deux groupes égaux : les trois premiers se rattachent nettement à une conception *positive* de l'économie, c'est-à-dire du fonctionnement de l'économie, tandis que les trois derniers sont surtout de nature *normative*, c'est-à-dire qu'ils renferment des prescriptions. Il est essentiel de réaliser qu'il y a deux dimensions au sein du keynésianisme, soit les dimensions positive et normative, si l'on veut comprendre le débat théorique et sa contribution à l'emploi de l'analyse économique dans la formulation des politiques.

Le keynésianisme positif s'intéresse aux questions de jugement scientifique et n'a à peu près rien à dire au sujet de la formulation des politiques. Celui qui adhère à cette conception croit que la politique monétaire et la politique budgétaire peuvent modifier la demande globale, que les fluctuations de cette dernière ont des effets réels et que les prix et les salaires ne varient pas rapidement pour équilibrer les marchés. En soi, cette position n'entraîne aucune prescription en matière de politique économique. Comme je l'ai déjà indiqué, bon nombre d'économistes qui ne se considèrent pas comme des keynésiens seraient néanmoins prêts à accepter les conclusions précitées.

Les tenants du keynésianisme normatif ajoutent des jugements de valeur et des jugements politiques à cette liste. Ils croient que l'État devrait user de son pouvoir sur la demande globale pour réduire l'amplitude des cycles économiques. Ils sont aussi probablement beaucoup plus intéressés à remplir les creux du cycle qu'à en aplanir les crêtes. Ces préceptes normatifs reposent sur les conclusions suivantes : (a) les fluctuations macro-économiques réduisent sensiblement le bien-être social; (b) l'État dispose des connaissances et des moyens susceptibles de lui permettre d'atteindre des résultats supérieurs à ceux que produirait le libre jeu des forces du marché; et (c) le chômage est un problème plus important que l'inflation[7].

Ce sont d'abord les questions normatives – en (b) et (c), notamment – qui ont été au cœur du conflit qui a longtemps séparé keynésiens et monétaristes et qui, dans une certaine mesure, les sépare encore[8]. Donc, si l'on s'en remet à mes

définitions, on peut dire que la plupart des monétaristes sont des keynésiens positifs, mais non des keynésiens normatifs. On peut dire la même chose des autres traditionalistes non monétaristes qui rejettent l'étiquette de keynésien, comme Martin Feldstein et Herbert Stein. Les protagonistes de ces débats s'accordent sur la plupart des aspects du keynésianisme positif, mais ils divergent quant aux jugements de valeur et aux jugements politiques intuitifs qu'ils font, de sorte qu'ils aboutissent à des conclusions différentes en matière de politique économique. À bien des égards, leurs divergences reflètent celles qui séparent les décideurs; on voit donc que le débat théorique a beaucoup à voir avec la politique.

Par contre, le débat de moins longue date, mais plus intense, entre keynésiens et nouveaux classiques porte principalement sur les principes du keynésianisme *positif*. Les nouveaux classiques soutiennent que les changements anticipés dans la masse monétaire n'ont pas d'effet sur la production réelle, que les marchés, y compris le marché du travail, reviennent rapidement à l'équilibre grâce au mécanisme des prix[9] et que les cycles économiques sont peut-être la réponse optimale du système des prix à l'évolution des perspectives technologiques. On peut ici mettre en lumière des éléments scientifiques « objectifs »[10] qui, à mon avis, militent fortement en faveur de la position keynésienne sur ces trois points. Mais au lieu de tenter de résumer ici les résultats empiriques, je vais m'en tenir à deux remarques. Premièrement, on peut résoudre les controverses entourant la conception positive du keynésianisme en accumulant des observations scientifiques, ce qui n'est pas possible dans le cas de la conception normative. Deuxièmement, les débats visant à établir si les facteurs monétaires ont une influence réelle, si les marchés atteignent l'équilibre et si les récessions sont une mauvaise chose tendent naturellement et, à juste titre selon moi, à être loin des préoccupations des décideurs, qui (à tort ou à raison) sont passablement convaincus d'avoir les réponses aux trois questions.

Avant de quitter le domaine des définitions, permettez-moi de signaler plusieurs aspects de cette question que j'ai omis dans l'exposé qui suit mais qui n'en revêtent pas moins une grande importance aux yeux de certains.

D'abord, je n'ai pas parlé des *anticipations rationnelles*. À l'instar de Keynes lui-même, beaucoup de keynésiens doutent de la validité des anticipations rationnelles comme hypothèse de comportement [Blinder, 1987*b*; Lovell, 1986]. D'autres, par contre, sont prêts à l'accepter. Mais, quand on en arrive aux grandes questions dont j'ai parlé jusqu'à maintenant, il importe relativement peu que les anticipations soient rationnelles ou non. En particulier, les modèles où l'on suppose que les attentes sont rationnelles et que les prix sont rigides, comme ceux de Fischer [1977] et de Taylor [1980], sont tout de ce qu'il y a de plus keynésien, selon ma définition. Les détails de la construction des modèles et les réponses quantitatives à des questions précises dépendent bien entendu de la façon de modéliser les attentes. Et, pour certaines questions, le mécanisme de formation des anticipations est déterminant[11]. Mais, en général, les attentes ne sont pas vraiment au cœur du débat entre les tenants de la nouvelle école classique et les keynésiens[12].

Le deuxième point que j'ai omis de mentionner a trait à l'hypothèse du taux naturel. Le keynésianisme d'avant 1970 comportait une courbe de Phillips à pente négative même à long terme, ce qui supposait un arbitrage permanent entre l'inflation et le chômage. Cette idée a été rejetée dans la théorie par Friedman [1968], un monétariste, et par Phelps [1968], un keynésien; elle a aussi été écartée peu de temps après dans des études économétriques faites par des keynésiens tels que Gordon [1972]. Depuis 1972 environ, une courbe de Phillips verticale sans arbitrage à long terme fait partie intégrante de la théorie keynésienne. L'hypothèse du taux naturel n'a donc essentiellement joué aucun rôle dans l'effervescence intellectuelle de la période 1972-1985. Le fait que la remise en question de sa validité joue maintenant un rôle dans la renaissance keynésienne n'est toutefois pas sans ironie.

Troisièmement, j'ai fait abstraction du choix entre les mesures monétaires ou budgétaires comme meilleur instrument de la politique de stabilisation. Les opinions sont partagées sur cette question et il arrive que les observateurs changent de camp. Selon ma définition, toutefois, il est tout à fait possible d'être keynésien et de croire en même temps que la responsabilité de la politique de stabilisation devrait en principe incomber aux autorités monétaires ou bien qu'en pratique celles-ci en prennent effectivement la responsabilité.

Récentes querelles doctrinales en macro-économie

Vers 1972 environ, le keynésianisme était sans contredit la doctrine dominante en macro-économie, tant dans les milieux universitaires que non universitaires, et tant aux États-Unis qu'ailleurs. On admettait généralement que ses fondements micro-théoriques étaient plutôt faibles, mais on estimait que ses effets empiriques étaient plus ou moins corrects. Mais vers 1980, les macro-économistes universitaires américains âgés de moins de 40 ans qui se qualifiaient de keynésiens étaient bien peu nombreux. En huit ans seulement, c'était là une volte-face intellectuelle pour le moins surprenante.

Un observateur appartenant à une autre discipline serait tout naturellement en droit d'en conclure que l'expérience des années 70 avait mené tout droit à un rejet éclatant et sans équivoque du paradigme keynésien. Il chercherait donc à déceler quelle observation ou quelle expérience décisive aurait eu sur Keynes le même effet qu'avait eu la courbure des rayons lumineux sur Newton. Mais il chercherait en vain. Bien au contraire, les événements des années 70 et 80 concordent avec un modèle keynésien qu'on aurait élargi pour y inclure les chocs sur l'offre, tandis qu'une bonne partie des faits observés s'accordent mal au paradigme du nouveau classicisme ou le contredisent même carrément [Blinder, 1979 et 1987*a*, ch. 3]. La montée du nouveau classicisme dans les milieux universitaires représentait une victoire de l'apriorisme sur l'empirisme, de la haute voltige intellectuelle sur l'observation et, dans une certaine mesure, du conservatisme sur le libéralisme.

Mais réglons d'abord le cas de la thèse selon laquelle la mort du keynésianisme est attribuable à la mauvaise performance empirique de cette doctrine. Dans un article consacré à l'application de la courbe de Phillips aux États-Unis, Lucas [1981, p. 559] a écrit que « l'orthodoxie keynésienne est effectivement en sérieuse difficulté, le genre de difficulté le plus grave dans lequel un système théorique appliqué à la réalité puisse se trouver : elle semble donner des réponses dangereusement fautives aux questions de politique macro-économique les plus fondamentales ».

Sans doute les courbes de Phillips d'avant 1972 n'avaient-elles pas le raffinement nécessaire pour traiter les chocs des prix de l'énergie et des produits alimentaires qui ont dominé les années 1972 à 1981 et, par conséquent, avaient-elles tendance à sous-estimer l'inflation. Mais il est également vrai que les keynésiens ont rapidement ajouté des variables du côté de l'offre (comme les prix du pétrole et des produits importés) à ce qui avait été jusque-là une théorie entièrement axée sur la demande[13]. Peu de temps après, des variables qui tenaient compte des chocs du côté de l'offre ont aussi été ajoutées aux courbes de Phillips empiriques [Gordon, 1977], de sorte qu'au début des années 80, de nombreuses études avaient déjà montré qu'une équation de Phillips classique comportant une telle variable (plusieurs de ces variables peuvent faire l'affaire) s'ajuste très bien aux données portant sur les années 70 et 80 pour les États-Unis[14].

Si l'économétrie ne vous inspire pas confiance ou si elle vous rebute, le petit exemple simple que voici devrait vous aider à mieux comprendre l'argument. Durant les années 60 et au début des années 70, les économistes keynésiens ont développé ce que j'ai l'habitude d'appeler la règle empirique de Brookings : à chaque point de pourcentage-année de chômage au-dessus du taux naturel correspond une baisse du taux d'inflation de 0,4 à 0,5 point. Si on postule que le taux naturel est de 5,4 %, on peut dire que l'excédent qui s'est ajouté au taux de chômage aux États-Unis a été d'environ 16 points de pourcentage-année entre 1980 et 1985, tandis que le taux d'inflation diminuait d'environ 6 à 7 points de pourcentage. Lorsqu'on voit que cette petite règle pratique fonctionne aussi bien, on comprend mieux pourquoi les courbes de Phillips classiques s'ajustent aussi bien aux données des années 80.

D'où vient, alors, qu'on ait tellement clamé la mort de la courbe de Phillips ? Je pense que cela est attribuable à deux raisons, l'une historique et l'autre intellectuelle.

Tout d'abord, quand les chocs sur l'offre se sont mis à occuper une place si importante dans les données durant les années 70, la corrélation négative habituelle entre le chômage et l'inflation a disparu. La courbe de Phillips ne pouvait plus désormais être représentée en deux dimensions. Aux yeux de ceux qui n'avaient pas assez de perspicacité pour faire la distinction entre une corrélation simple et une relation à plusieurs variables, cela semblait équivaloir à la mort de la courbe de Phillips.

Ensuite, dans sa critique pénétrante de l'analyse économétrique des politiques, Lucas [1976] a proposé un argument a priori qui ne manquait pas d'élégance pour expliquer pourquoi une courbe de Phillips empirique pouvait s'effondrer sous le poids d'une politique plus inflationniste[15]. Certains lecteurs de Lucas dans les milieux universitaires ont rapproché les faits ensemble et se sont empressés d'en tirer une conclusion erronée. Les faits étaient que : (a) l'inflation avait augmenté et (b) la corrélation entre l'inflation et le chômage avait changé. L'assertion (non vérifiée) était que (b) découlait de (a), c'est-à-dire que la courbe de Phillips s'était déplacée parce que le gouvernement avait adopté une politique plus inflationniste. Mais, dans la réalité, les chocs du côté de l'offre fournissent une explication plus juste de la hausse de l'inflation et de la déroute de la courbe de Phillips, explication qui peut être démontrée de façon empirique[16]. Pourtant, les économistes universitaires, tout au moins aux États-Unis, ont opté massivement pour l'explication de Lucas, abandonnant le keynésianisme d'un seul coup. Pourquoi ? Les réponses trouvent leur origine dans la sociologie de la science, l'attachement à la théorie et l'idéologie, et non pas dans l'empirisme. Je vais maintenant considérer ces trois éléments à tour de rôle.

La sociologie de la science économique

Nombreux sont ceux qui ont observé que la science économique était devenue une discipline très technique depuis quelques décennies, et plus encore aux États-Unis qu'ailleurs dans le monde. Et, bien sûr, les techniciens, à

quelque discipline qu'ils appartiennent, attachent une grande importance à la technique; c'est de cette façon que les jeunes font leurs dents. La révolution des anticipations rationnelles a donc été une bénédiction pour les jeunes techniciens aspirants. Non seulement a-t-elle poussé la théorie macro-économique dans des voies plus abstraites et plus mathématiques, mais elle a aussi amené dans son sillage un nouveau style d'économétrie, beaucoup plus exigeant sur le plan technique que les vieilles méthodes qu'on cherchait à remplacer[17].

On ne pouvait plus trouver dans les trousses des vieux économistes les outils nécessaires pour appliquer les nouvelles théories et les nouvelles techniques de l'économétrie, ce qui donnait un avantage important aux jeunes. Non seulement avaient-ils une meilleure formation mathématique et un esprit plus souple, du fait qu'ils étaient plus jeunes, mais ils étaient également moins distraits par d'autres activités et donc plus disposés et plus aptes à absorber les nouvelles techniques. La critique de Lucas avait l'avantage additionnel de leur donner une raison pour décider que les résultats économétriques accumulés jusque-là étaient suspects et donc inutilisables. On en est venu à considérer les modèles keynésiens traditionnels et les autres grands modèles macro-économétriques comme des vestiges du passé et, par un étrange sentiment de culpabilité par association, on en est venu à considérer que les idées keynésiennes (comme celles qui sont examinées dans la partie précédente) étaient passées de mode. Vers 1980 ou à peu près, un nouvel adage faisait partie du folklore de la profession d'économiste (aux États-Unis), soit : « il n'y a pas de keynésien de moins de 40 ans ».

On ne considérait ici, bien sûr, que les économistes *universitaires* et, encore, que ceux des institutions de grande renommée. Le fait qu'à peu près aucun économiste non universitaire se soit converti au nouveau classicisme était sans intérêt pour les chasseurs de têtes universitaires. Il va sans dire que la très nette divergence entre, d'une part, les professeurs et, de l'autre, les économistes œuvrant dans les entreprises et la fonction publique est liée directement à l'objet de mon exposé. Jusqu'à un certain point, l'attitude insulaire des universitaires était normale, inévitable et appropriée. Suivant leurs rôles respectifs, ce sont les universitaires qui devraient produire de nouvelles idées et les praticiens qui devraient les consommer. Les débats théoriques et méthodologiques doivent se dérouler à l'université, là où les protagonistes sont mieux équipés pour en traiter et où ils ont le luxe de ne pas être pressés par le temps. Après tout, n'est-ce pas là la raison d'être des tours d'ivoire ? On s'attend, en effet, que les innovations théoriques et méthodologiques passent des couloirs de l'université à ceux de la politique, et non pas l'inverse.

Mais l'explication réside aussi en partie dans le fait que les deux groupes doivent répondre à des critères différents au sein de leurs marchés respectifs. À l'université, tout comme dans le domaine de la mode, la créativité et l'innovation sont souvent plus importantes que l'exactitude. Après tout, ce sont les modèles bien tournés qui font les articles qui ont du mordant; on peut laisser à des esprits moins originaux le soin de s'occuper de la réalité. J'ai entendu quelqu'un affirmer que le moyen le plus sûr de réussir à l'université est de faire une démonstration nette et brillante d'une proposition absurde. Et rien n'impressionne autant les comités de lecture et de rédaction des revues spécialisées qu'un article à la présentation éblouissante, truffé de feux d'artifice techniques et peut-être même rédigé dans une prose impénétrable.

Les motivations sont très différentes dans le secteur public où ce qui importe, c'est de produire la bonne réponse ou, plutôt, de *sembler* produire la bonne réponse et d'éviter de prendre position. L'innovation et la rigueur méthodologiques n'ont guère d'importance, l'élégance des théories n'en a aucune et la virtuosité technique n'est pas toujours appréciée. Celui qui est chargé de faire des prévisions recherche l'exactitude plutôt que les honneurs universitaires. Celui qui est responsable de l'analyse des politiques veut communiquer avec les décideurs plutôt que de les éblouir avec des prestidigitations techniques.

Le fait que les idées du nouveau classicisme n'ont pas réussi à passer des milieux universitaires aux milieux d'affaires et à la fonction publique – alors qu'au contraire les idées keynésiennes l'avaient fait 40 ans auparavant – donne à penser que ces idées n'ont pas su affronter le test du marché non universitaire, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas produit de résultats utiles. Mais je devance ici mon exposé.

La nature de la théorie économique

Le triomphe du nouveau classicisme dans les universités trouve aussi son origine dans la nature de la théorie économique et dans la fidélité inébranlable qu'ont les économistes à son endroit. Nous, économistes, nous distinguons fièrement de ce qui nous paraît être la classe inférieure des sciences sociales en faisant valoir notre illustre héritage théorique. Dans le monde des économistes, des gens rationnels et guidés par leur propre intérêt optimisent leur comportement, sous certaines réserves. Les décisions qui en découlent entraînent des offres et des demandes dont l'interaction sur les marchés détermine les prix. Ces prix, quant à eux, guident l'affectation des ressources et la répartition du revenu. Si on n'intervient pas dans leur fonctionnement, les marchés tendent à être très concurrentiels et à

s'équilibrer par les prix. (C'est ici que le consensus commence à s'effriter.)

Ce sont là les canons de notre foi. Ce sont eux qui donnent à la science économique l'unité et la cohésion qui manquent aux autres sciences sociales. À tort ou à raison, ils imprègnent aussi les économistes d'une attitude impérialiste à l'égard des autres sciences sociales, laquelle s'apparente à l'attitude qu'avait Kipling à l'endroit de l'Inde. Nous, possesseurs d'une structure théorique rigoureuse, devons traiter les païens avec gentillesse, sinon avec condescendance, tout en propageant la foi vigoureusement.

Il convient de noter, toutefois, que le paradigme central de la science économique est de nature essentiellement *micro-économique*. La macro-économie keynésienne ne coexiste que difficilement avec lui. Dans au moins quelques modèles keynésiens, les travailleurs ne sont pas parfaitement rationnels. (Par exemple, ils peuvent avoir de la difficulté à faire la distinction entre les variations des salaires nominaux et celles des salaires réels.) Les salaires relatifs et les notions d'équité ont probablement de l'importance dans les marchés du travail. Les décideurs sont souvent coincés dans des situations difficiles, où les décisions optimales ne sont plus décrites par les conditions marginales de la nouvelle théorie classique. Les marchés peuvent ne pas être à l'équilibre et peuvent même afficher des excédents pendant des périodes très longues. À tous ces égards, notamment, les keynésiens sont depuis longtemps des infidèles dans le temple du nouveau classicisme.

La force du fondamentalisme des néo-classiques a monté et baissé au cours des décennies. La dépression mondiale des années 20 et 30 l'a ébranlé sérieusement, ouvrant ainsi la voie à la révolution keynésienne. La prospérité des années 60 et du début des années 70 a probablement contribué à lui redonner de la vigueur. L'école du nouveau classicisme représentait alors, de façon très explicite, un renouveau de l'orthodoxie néo-classique, un retour à ce que Lucas [1987], faisant écho à Marshall, a appelé « le seul moyen de découvrir la vérité ».

La pureté méthodologique a de quoi séduire les techniciens à l'esprit mathématique, ce qui aide à expliquer pourquoi la théorie des anticipations rationnelles est devenue aussi intimement liée au débat. Modéliser des anticipations jugées comme rationnelles, c'est-à-dire considérées comme optimales, compte tenu de l'information dont on dispose, c'est la même chose que modéliser le comportement de consommateurs qui maximisent leur fonction d'utilité ou le comportement de producteurs qui maximisent leur fonction de profit. La théorie des anticipations rationnelles devenait donc un complément naturel au mouvement de « retour à l'essentiel », et elle a même redonné une impulsion puissante à ce mouvement. Ce n'est donc pas par hasard que ceux qui favorisaient les modèles d'équilibre des marchés fondé sur l'optimalisation et l'absence de friction ont tout de suite été séduits par l'idée d'utiliser les anticipations rationnelles comme hypothèse de comportement, sans se donner la peine d'observer ce qui se passait dans la réalité. En liant les anticipations rationnelles au nouveau classicisme (ce qui revenait à laisser les attentes « irrationnelles » aux keynésiens), les nouveaux classiques ont pu se gagner des adhérents de la même façon que l'appui de personnes bien connues aide à vendre des produits. Les économistes à l'esprit théoricien étaient prédisposés à adopter la notion des anticipations rationnelles et avec elle – tout au moins au début – tout le bagage du nouveau classicisme.

Le rôle de l'idéologie conservatrice

Le renouveau néo-classique comportait un volet idéologique dont je n'ai pas encore parlé mais qui a joué un rôle secondaire très important.

Le paradigme néo-classique de base est profondément conservateur. Ceux qui s'en servent pour décrire l'économie tendent en général à avoir une conception panglossienne des transactions économiques entre agents privés et voient d'un mauvais œil l'intervention de l'État dans ce domaine. Quand on transpose cette vision de la micro-économie à la macro-économie, on est amené à proposer des modèles théoriques dans lesquels les cycles économiques sont inoffensifs, sans importance ou inévitables, ou peut-être les trois en même temps. Et cela mène généralement à recommander des politiques de laisser-faire. Par exemple, Prescott [1986, p. 31] affirme que les efforts coûteux entrepris au nom de la stabilisation risquent d'avoir des effets préjudiciables car le cycle économique de libre marché constitue la situation optimale.

Les keynésiens, comme je l'ai indiqué plus haut, n'en croient pas un mot. Selon eux, la macro-économie doit son existence même, comme sous-discipline, à l'échec fondamental du jeu des forces du marché durant les récessions, échec dont le paradigme néo-classique exclut la possibilité. Pour les keynésiens, les récessions sont importantes, elles sont nuisibles et elles sont curables; c'est pourquoi ils sont prêts à donner leur appui aux interventions de l'État qui visent à stabiliser l'activité économique globale.

Les points forts relatifs des idéologies conservatrice et libérale varient évidemment dans le temps et dans l'espace. Pour ma part, j'estime que le nouveau classicisme ne

pouvait s'attirer un grand nombre d'adeptes que dans un pays et à une époque où l'idéologie de droite redevenait à la mode, comme cela s'est produit aux États-Unis durant les années 70 et 80[18]. Même si nous, les théoriciens, vivons dans des tours d'ivoire, les vents sociaux soufflent là également.

Beaucoup d'observateurs ont noté que la révolution de la nouvelle école classique a surtout été limitée aux États-Unis; elle n'a jamais vraiment pris pied en Europe. À mon avis, ce n'est pas par hasard que l'idéologie du laisser-faire a toujours réuni plus d'adeptes aux États-Unis qu'en Europe. Le moment de cet épanouissement n'est pas non plus l'effet du hasard; le nouveau classicisme a pris racine aux États-Unis juste au moment où la balance politique est passée du côté de la droite. Je ne pense pas que ces idées auraient trouvé un terrain très fertile dans les milieux universitaires américains durant les années 60.

Ce que je viens de dire au sujet des racines théoriques et idéologiques du nouveau classicisme économique s'applique aussi à la vieille théorie classique. Mais les années 70 n'ont pas été témoin d'un renouveau de la pensée de Pigou, ni même de Friedman. On a plutôt observé un mouvement vers les théories très techniques de Lucas en économique et de Sargent en économétrie. Le secret du succès du nouveau classicisme économique réside dans sa capacité d'allier une idéologie rétrograde à une vision technologique futuriste. Vu l'humeur du temps, cette formule avait tout pour réussir.

Ou, du moins, elle avait tout pour réussir dans les universités. À l'extérieur, l'importance accordée à la pureté théorique (au détriment éventuel de la validité empirique) et les tours de passe-passe technique sont un handicap plutôt qu'un atout. L'orientation droitiste des nouveaux classiques était, bien entendu, un avantage dans une Amérique reaganienne (et dans un Royaume-Uni thatchérien et ailleurs). C'est pourquoi certains membres de l'administration Reagan étaient bien disposés à l'égard du nouveau classicisme[19]. Mais la nouvelle théorie était beaucoup trop technique pour être comprise et beaucoup trop éloignée de la réalité pour être appliquée à la prise de décisions. Du reste, les chefs de file de la nouvelle école, en particulier Lucas et Sargent, étaient peu disposés à imposer leurs idées aux décideurs, car ils considéraient que l'état des connaissances n'était pas suffisant pour appuyer une politique économique. Enfin, comme nous le verrons ci-après, les prolongements empiriques de la nouvelle théorie classique étaient bien loin de la réalité. Pour toutes ces raisons, le raz-de-marée théorique dans lequel ont sombré les milieux universitaires n'a guère fait que quelques petites vagues dans les milieux politiques.

Un fossé s'est donc creusé entre la théorie et la politique économiques, fossé que l'on n'a pas encore réussi à combler. L'ancienne théorie était tombée en disgrâce, ou du moins est-ce là ce qu'on avait laissé entendre aux décideurs. Mais en même temps, ou bien la nouvelle théorie n'était d'aucune utilité pour la formulation des politiques ou bien elle défiait le bon sens[20].

Résultats empiriques

Compte tenu de l'interaction assez forte qui relie habituellement les événements et les idées, il est un peu étonnant que le nouveau classicisme ait pu gagner autant d'adeptes au cours de la deuxième moitié des années 70, alors que les pays industrialisés un peu partout dans le monde tentaient de se sortir, souvent sans succès, d'une dure et longue récession.

Fidèle à ses racines classiques, la nouvelle école de pensée mettait en relief la capacité d'une économie de marché concurrentielle, axée sur le mécanisme des prix, à remédier aux récessions grâce à la déflation des salaires et des prix. Les premières versions de cette thèse attribuaient les ralentissements économiques à des perceptions fautives des prix relatifs (des salaires réels, par exemple) qui naissent lorsqu'on ne connaît pas les niveaux courants des prix et elles supposaient implicitement que le chômage devait fluctuer de façon aléatoire autour de son taux naturel. Mais dans quelle mesure une perception peut-elle être erronée dans une société où l'on publie des indices de prix tous les mois et où le taux d'inflation mensuel se situe habituellement au-dessous de 1 %; en outre, une telle perception ne peut durer si les anticipations sont rationnelles. Pourtant, les fluctuations économiques enregistrées à la fin des années 70 et au début des années 80 étaient à la fois importantes et durables.

Dans ses versions ultérieures, le nouveau classicisme abandonnait le modèle des perceptions erronées et proposait plutôt la thèse suivant laquelle la politique monétaire influe sur la production en modifiant les rapports entre les prix courants et les prix attendus. Ainsi, si un accroissement de la masse monétaire a pour effet de hausser le prix aujourd'hui par rapport à ce qu'il sera plus tard, les entreprises jugeront qu'il leur sera plus profitable de produire davantage aujourd'hui et moins dans l'avenir. Ces modèles de la deuxième génération comprenaient également d'autres caractéristiques qui engendraient une évolution constante de l'emploi et de la production[21]. Mais la recherche empirique n'a jamais pu aboutir à des résultats montrant que les décisions des producteurs ou l'offre de main-d'œuvre sont très sensibles aux prix ou aux salaires qui prévalent dans

des périodes adjacentes. Et les théories qui produisent des fluctuations de l'emploi du côté de l'offre de main-d'œuvre trébuchent sur le fait que celle-ci semble assez peu élastique par rapport aux prix (au moins chez les hommes adultes) et que les salaires réels n'ont pas un caractère très cyclique. Elles ont aussi du mal à faire le lien entre les changements durables dans l'*emploi* et un niveau de *chômage* persistant, pour ne pas dire involontaire. Face à cela, la théorie keynésienne peut paraître moins bien « ficelée », mais elle modélise sûrement bien le chômage persistant et involontaire.

Ainsi, les événements de la fin des années 70 semblent appuyer la théorie qui était en place et confondre celle qui aspirait à la remplacer. Et c'est pourtant cette dernière qui a eu le dernier mot. De plus en plus curieux, aurait dit Alice.

C'est alors que sont arrivées les années 80, marquées par un autre choc pétrolier, mais qui furent surtout dominées par les chocs imposés par les politiques économiques – budgétaire de Reagan et monétaire de Volcker – et par la dépression qui a sévi en Europe. Je pense qu'il est juste de dire que le nouveau classicisme a très peu contribué à faire la lumière sur tous ces événements. Par contre, ceux-ci projettent une ombre épaisse sur la nouvelle théorie classique.

1 Selon les nouveaux classiques, toute décélération de la croissance de la masse monétaire perçue correctement n'influe sur la production réelle que par le biais de ses effets sur l'inflation et sur les taux d'intérêt réels anticipés. Personne ou à peu près ne pense que les effets sur les taux d'intérêt réels sont très importants, ce qui explique pourquoi les modèles simples n'en tiennent souvent pas compte. Pourtant, quand la Réserve fédérale et la Banque d'Angleterre ont annoncé qu'elles resserraient leur politique monétaire pour lutter contre l'inflation, et qu'elles ont par la suite tenu leurs promesses, il s'en est suivi une grave récession dans les deux pays[22]. Est-il possible que cette politique de restriction n'ait pas été anticipée ? Peut-être en partie. Il est vrai que la Réserve fédérale a semblé prendre le mors aux dents; et il se peut aussi que les deux banques aient manqué de crédibilité au début. Mais il est raisonnable de croire qu'on avait prévu les grandes lignes des mesures restrictives ou qu'on les avait au moins perçues correctement à mesure qu'elles se dessinaient[23].

La bonne vieille théorie keynésienne, qui dit que *toute* mesure de restriction monétaire a un effet de contraction parce que les entreprises et les particuliers sont engagés les uns envers les autres dans des contrats nominaux, semble s'accorder davantage avec la réalité. Donc, une prise contre la nouvelle théorie !

2 Une ramification de la nouvelle théorie classique, attribuable à Barro [1974], soutient que les réductions d'impôt financées par endettement ne devraient pas avoir d'effet – ni réel ni nominal – parce que les agents rationnels, ayant une perception correcte des futurs montants d'impôt qu'eux ou leurs héritiers devront payer, agiront de manière à compenser ces réductions fiscales. D'après cette thèse, une telle politique ne peut qu'entraîner un accroissement de l'épargne privée pour compenser la désépargne de l'État.

À l'opposé, l'analyse keynésienne naïve perçoit le même événement comme une mesure de politique budgétaire expansionniste. Si la politique monétaire reste inchangée, les taux d'intérêt réels, la production réelle et le niveau des prix devraient tous augmenter. Si, comme cela s'est produit aux États-Unis, la nouvelle impulsion donnée à la demande est étouffée par la banque centrale, les taux d'intérêt réels devraient s'élever encore davantage. Il n'y aura alors aucune raison de s'attendre à ce que le taux d'épargne privé s'accroisse.

Or, ce qui est arrivé, bien sûr, c'est que les impôts ont été réduits massivement aux États-Unis entre 1981 et 1984. Comme ces réductions d'impôt de l'administration Reagan reposaient sur des fondements économiques assez fragiles, elles s'approchent aussi près qu'on puisse le faire d'un choc budgétaire tout à fait exogène, soit exactement le genre d'élément qui aide les chercheurs à établir des distinctions entre des théories rivales. Que s'est-il donc passé ? Le taux d'épargne privé ne s'est pas accru, tandis que les taux d'intérêt réels ont monté en flèche, même si une partie étonnamment importante de ce choc a été absorbée dans les taux de change plutôt que dans les taux d'intérêt (de sorte que ce sont les exportations nettes qui ont ralenti et non l'investissement intérieur). La croissance du produit national brut (PNB) réel ne semble pas avoir été touchée, puisqu'il a progressé à peu près au même rythme qu'au cours des années précédentes.

Il ne serait pas juste de dire que la théorie néo-classique ne permet pas d'expliquer ces événements. Une brusque hausse de la productivité du capital aux États-Unis ferait vraisemblablement augmenter les taux d'intérêt et les taux de rendement dans le pays, attirerait des capitaux de l'étranger (causant ainsi un déficit au compte courant) et hausserait la valeur du dollar. Le seul ennui avec cette explication, c'est que la prétendue hausse de la productivité du capital n'est pas observable et n'est pas explicable. Pourquoi, par exemple, ne s'est-elle pas manifestée également au Canada[24] ? Pourquoi la croissance mesurée du taux de productivité ne s'est-elle pas accélérée ? En outre, en proportion du PNB américain, ni l'épargne privée ni l'investissement n'ont augmenté de façon très significative. La

théorie néo-classique explique par contre assez bien la hausse étonnante enregistrée sur les marchés boursiers. Mais, si la productivité du capital a monté en flèche seulement aux États-Unis, pourquoi les marchés boursiers ont-ils connu une telle effervescence partout dans le monde ? Et si la hausse de la productivité du capital avait été universelle, pourquoi y a-t-il eu un afflux massif de capitaux aux États-Unis ? Deuxième prise contre la nouvelle théorie classique !

3 Reste encore la question de la récession en Europe qui, dans certains pays, a été aussi longue et aussi profonde que celle des années 20 et 30. L'explication keynésienne est simple et directe. Les gouvernements, menés par les banques centrales de l'Angleterre et de l'Allemagne de l'Ouest, ont décidé de combattre l'inflation en adoptant des mesures monétaires et budgétaires très restrictives. Cette croisade anti-inflationniste a été facilitée par le système monétaire européen qui, en fait, a répandu l'austérité monétaire de la Bundesbank à l'ensemble de l'Europe. Si la théorie keynésienne éprouve certaines difficultés à expliquer ces événements, ce n'est que parce que les versions modernes qui incorporent l'hypothèse du taux naturel ne sont pas assez keynésiennes.

L'explication qu'offre le nouveau classicisme de la dépression en Europe est . . . à vrai dire, je ne suis pas sûr qu'il y en ait une. Les nouveaux classiques et les économistes conservateurs en général attirent l'attention sur les facteurs d'interférence micro-économique dans les marchés du travail. Mais la plupart de ces politiques (comme les régimes généreux d'assurance-chômage) étaient déjà en place en 1973 quand le chômage était très bas. Dans mon pays, à la troisième prise, vous êtes retiré du jeu. Il n'est donc pas surprenant que le nouveau classicisme économique ait commencé à perdre des partisans.

Même là, l'évolution récente n'aurait peut-être pas suffi à convaincre des économistes universitaires isolés dans leur tour d'ivoire. Mais on pouvait aussi avancer des arguments théoriques pour arriver au même résultat.

1 Les nouveaux classiques ont fait de la courbe de Phillips un cas déterminant et l'ont interprétée en leur faveur. Mais, comme je l'ai déjà montré, des études économétriques effectuées dans les années 80 ont l'une après l'autre conclu que la courbe de Phillips empirique est encore bel et bien valable, tout au moins aux États-Unis, lorsqu'on tient compte des chocs du côté de l'offre. Selon Gordon [1987], il en va substantiellement de même pour l'Europe.

2 Lorsqu'on a tenté d'estimer des modèles avec anticipations rationnelles à l'aide de nouvelles techniques d'estimation, les résultats ont été presque uniformément défavorables à la nouvelle théorie classique [Rotemburg, 1984]. Normalement, les trois hypothèses – (a) que les anticipations sont rationnelles, (b) que l'offre et la demande découlent d'un comportement optimalisant et (c) que les marchés s'équilibrent – doivent être vérifiées simultanément. Et presque toujours, l'hypothèse mixte était rejetée d'une manière retentissante. Quel était l'élément faible dans ce trio ? Presque tous les économistes, attirés instinctivement par la notion des anticipations rationnelles, croyaient que c'était l'hypothèse de l'équilibre des marchés. Mais, la question n'avait pas vraiment d'importance, parce que la conception du nouveau classicisme exige que les trois hypothèses se réalisent.

3 Enfin, la validité de l'hypothèse même de la rationalité des anticipations a été mise en question. Pour tester cette hypothèse, on a fait appel à des données relatives aux attentes qu'on pouvait observer directement. Pour la plupart, ces tests portaient sur les formes *faibles* de la rationalité, c'est-à-dire que les erreurs passées en matière de prévisions s'annulent réciproquement ou ne peuvent être corrigées en se servant de l'information dont disposaient les prévisionnistes. Ces tests étaient cependant incapables de vérifier la forme d'anticipations rationnelles beaucoup plus solide qu'exige la théorie néo-classique, à savoir que les modèles économiques présents dans l'esprit des prévisionnistes correspondaient au véritable modèle de l'économie. De toute façon, la plupart de ces tests ont rejeté l'hypothèse de la rationalité des anticipations[25].

Aussi, la théorie macro-économique enseignée dans les universités était-elle dans une situation plutôt embarrassante vers 1983 ou 1984. On avait discrédité la théorie keynésienne en l'accusant d'avoir des fondements théoriques trop prosaïques ou même de ne pas en avoir du tout. Le nouveau classicisme, qui lui avait succédé, affichait une théorie élégante et techniquement intéressante qui passait haut la main tous les tests de cohérence interne, mais qui échouait lamentablement quand il s'agissait de la faire concorder avec la réalité. Suivant la formule un peu courte qui était alors populaire et le demeure aujourd'hui, la théorie keynésienne était une « mauvaise théorie » qui semblait néanmoins concorder avec les faits, tandis que la nouvelle théorie classique était une « bonne théorie » qui, malheureusement, ne décrivait pas comment le monde fonctionne dans la réalité.

C'est là, il me semble, une curieuse utilisation des termes « bon » et « mauvais », qui traduit bien la préférence que les économistes universitaires accordent à l'élégance et à la cohérence mathématique par rapport à la pertinence et à l'exactitude empirique. Selon ces critères, la « bonne théorie » n'est pas celle qui explique le mieux les données,

mais celle qui est la plus fidèle à l'orthodoxie néo-classique, pour laquelle l'agent économique est axé sur la satisfaction de son propre intérêt et la maximisation de son confort, qui calcule bien, n'a aucune illusion monétaire et ne laisse passer aucune occasion de réaliser des profits. C'est là l'attitude du mathématicien occupé à des constructions logiques, et non pas celle du chercheur qui tient compte de la réalité. Si, dans la réalité, les personnes sont des êtres sociaux qui ne pensent pas qu'à leur seul bien-être mais s'intéressent aussi à leur position relative dans la société, qui ne sont pas très forts en calcul et ne savent pas trop comment se servir d'indices pour dégonfler les prix et qui ont autre chose à faire que de passer leur temps à maximiser, alors il se pourrait bien que la théorie keynésienne soit la « bonne » théorie après tout, même si elle est contaminée par des idées venant d'autres disciplines des sciences sociales.

En tout état de cause, l'opinion générale dans les milieux universitaires était alors (et l'est encore en certains endroits) qu'il fallait choisir entre une théorie rigoureuse qui posait des problèmes empiriques et une théorie décontractée qui produisait malgré tout des résultats assez satisfaisants. Confronté à un tel choix, le praticien n'hésiterait pas longtemps et privilégierait la pertinence par rapport à la rigueur. Dans les milieux universitaires, ce choix s'imposait avec moins de force. Bien sûr, tout le monde préfère une théorie qui soit à la fois logiquement cohérente et empiriquement vérifiable. Mais que faire en attendant d'avoir accès à une théorie aussi merveilleuse ? Deux solutions s'offrent aux économistes universitaires en cette seconde moitié des années 80 : s'efforcer de donner à la théorie keynésienne un fondement théorique plus convenable ou bien s'efforcer de rapprocher le nouveau classicisme de la réalité. À mon avis, les travaux entrepris en faveur de la première solution sont, de loin, les plus intéressants et les plus prometteurs, et c'est pourquoi je vais les résumer ici brièvement[26].

Le nouveau keynésianisme

Quatre nouveaux développements dans le domaine de la théorie économique, tous présentement en cours, viennent renforcer les fondements théoriques du keynésianisme.

La première proposition consiste à construire une structure macro-économique sur les fondements de la concurrence monopolistique plutôt que de la concurrence parfaite. Cela contribue à produire un environnement keynésien à deux égards. Premièrement, cela mène à des modèles théoriques dans lesquels les entreprises préfèrent toujours vendre plus de produits aux prix courants parce que le prix excède alors le coût marginal. Deuxièmement, les niveaux de production en situation d'équilibre monopolistique sont en général au-dessous de l'optimum social, ce qui fait écho à l'idée keynésienne selon laquelle l'emploi est, en général, trop faible. Or, il se présentait ici un problème intellectuel difficile à résoudre, à savoir que la théorie de la concurrence monopolistique concerne strictement les prix *relatifs*, tandis que la macro-économie keynésienne s'intéresse aux valeurs nominales. Mankiw [1985] et Akerlof et Yellen [1985] ont résolu ce problème plus ou moins à la même époque en ajoutant au modèle les coûts fixes des variations des prix nominaux[27].

Même si les résultats théoriques des modèles de concurrence monopolistique s'accordent avec les propositions keynésiennes, il leur manque certaines caractéristiques keynésiennes importantes. D'abord, la principale conclusion est à l'effet que la production est habituellement *trop faible* et non pas qu'elle est *trop variable*. Deuxièmement, les modèles ne produisent aucune notion naturelle quelconque de chômage involontaire, alors que ce concept, comme je l'ai souligné auparavant, joue un rôle essentiel dans la tradition keynésienne.

La théorie des rapports entre les salaires et l'efficience s'applique directement à ce dernier point. L'idée fondamentale est simple et intuitivement intéressante : si la productivité des travailleurs dépend positivement des salaires, les entreprises ne voudront pas abaisser les salaires, même en période de main-d'œuvre excédentaire. On peut alors réaliser un véritable équilibre comprenant une part de chômage involontaire. Voilà une notion bien keynésienne, mais il y a ici un hic. Comme les modèles de concurrence monopolistique, les modèles de détermination des niveaux de salaire efficients sont fondamentalement des modèles de prix *relatifs* et de salaires *réels*. Ils n'ont rien à voir avec les valeurs nominales et ne donnent donc aucun rôle à la monnaie nominale tant qu'ils ne sont pas modifiés de manière à incorporer les coûts fixes des variations des salaires ou des prix nominaux[28]. Ils n'ont à peu près rien à dire, non plus, dans l'état actuel des recherches, au sujet des *fluctuations* de l'emploi.

Un troisième développement important s'est produit, cette fois dans le domaine micro-économique, consistant à réviser la théorie de l'optimisation pour y intégrer les coûts fixes qu'entraîne une modification apportée à une variable de décision (comme je viens de le mentionner dans le contexte des décisions au sujet des prix). Suivant cette notion, fondamentalement, les coûts fixes favorisent l'optimum lorsque les décideurs ne font rien pendant une longue période et effectuent soudainement un ajustement majeur. Cette façon de voir les choses semble avoir trois

caractéristiques keynésiennes : 1) ce genre de comportement se caractérise par une grande inertie; 2) il nous amène à attendre, de temps à autre, des ajustements importants à ce qui semble être des petits chocs qui se répercutent à l'échelle de toute l'économie; 3) il donne à penser qu'un environnement économique plus mouvementé impose des coûts réels aux individus et aux entreprises en les forçant à changer leurs décisions plus souvent. Bien que je ne connaisse aucune élaboration formelle de cette argumentation, elle me semble appuyer la position keynésienne traditionnelle en faveur des politiques de stabilisation.

Enfin, les théoriciens modernes ont commencé à construire des modèles incorporant l'« hystérèse », c'est-à-dire des modèles où l'état d'équilibre de l'économie dépend du chemin emprunté pour s'y rendre. Ces modèles réhabilitent définitivement le keynésianisme, puisque des politiques expansionnistes de régulation de la demande peuvent faire augmenter la production de *façon permanente*. Voici un exemple. Supposons que les travailleurs plus expérimentés sont aussi plus productifs, disons parce qu'ils ont appris en milieu de travail, et que, inversement, le capital humain se détériore quand il n'est pas utilisé. En ce cas, une reprise économique induite par la demande fera augmenter le capital humain et mènera donc à une hausse du PNB potentiel au cours des années futures, d'où augmentation permanente de la production. À l'opposé, une récession qui force les travailleurs au chômage diminuera le stock de capital humain et fera baisser le PNB durant les années futures. Il n'y a donc pas de niveau « naturel » d'emploi. Le niveau d'équilibre dépend de ce qui s'est produit avant.

Si l'on réunit ces quatre éléments – et je m'empresse de préciser que les résultats empiriques n'imposent pas encore une telle procédure –, on obtient un monde parfaitement keynésien. Les variables de décision, y compris les prix et les salaires nominaux, ont un effet d'inertie. Les marchés affichent souvent à l'équilibre une offre excédentaire, de sorte que le chômage involontaire est une chose fréquente et les entreprises ont une capacité excédentaire chronique. Dans un intervalle donné, tout au moins, on peut modifier le niveau d'équilibre de l'économie en influant sur la demande parce qu'il n'y a pas de taux naturel de chômage.

Ce monde diffère à tous les points de vue du monde dépeint par le nouveau classicisme. Mais ses fondements théoriques ne sont pas moins solides pour autant; ils le seraient peut-être même un peu plus. C'est pourquoi le keynésianisme semble aujourd'hui en remontée dans les universités. Mais ce qui importe encore plus, il semble plus conforme au monde dans lequel nous vivons, de sorte que le fossé entre la théorie et la politique pourrait commencer à se rétrécir.

L'offre et la demande de conseils macro-économiques

Beaucoup de gens pensent que la science économique est à la fois moins utile et moins utilisée dans les décisions macro-économiques qu'elle ne l'était il y a 10 ou 15 ans. Le lecteur qui m'a suivi jusqu'ici sait que je partage ce sentiment. Dans ce qui précède, j'ai donné des éléments d'explication de cette situation, mais le temps est venu de rassembler, d'organiser et de développer ces idées. Mon hypothèse de base au sujet de ce qui fait que l'analyse économique est utile aux décideurs et qu'elle est, par conséquent, utilisée par eux est simple : *les décideurs veulent des réponses quantitatives, en apparence correctes, aux questions contre-factuelles qui les intéressent.*

Tous les adjectifs dans cette assertion méritent d'être examinés.

Il convient d'abord de noter que les questions qui revêtent ici la plus grande importance sont les questions *contre-factuelles*. Les décideurs ne sont pas des universitaires qui cherchent à acquérir des connaissances pour le simple plaisir de la chose; le plus souvent, ils envisagent une certaine ligne de conduite et veulent savoir quels effets elle aura. (Quel effet une hausse des impôts aura-t-elle sur les taux d'intérêt, l'emploi et le déficit commercial ?) Ou bien, si on reformule la question, les décideurs veulent souvent savoir quelles mesures produiront les résultats qu'ils recherchent. (Jusqu'à quel point pouvons-nous réduire le déficit commercial sans devenir protectionniste ou sans causer de récession ?) On ne peut évidemment pas répondre aux questions contre-factuelles sans faire appel à la théorie. C'est pourquoi, que cela leur plaise ou non – voire, qu'ils en soient *conscients* ou non –, les décideurs à l'esprit pratique qui font fi de la théorie économique doivent néanmoins beaucoup compter sur elle.

Deuxièmement, les décideurs préfèrent des réponses *quantitatives* même quand nous, les économistes, ne pouvons honnêtement leur en donner. Un décideur n'éprouvera aucune satisfaction à entendre qu'une augmentation de la variable de politique X devrait faire augmenter la variable endogène Y. Ce qu'il veut, c'est des chiffres. Une augmentation des impôts de 10 milliards de dollars réduira-t-elle le déficit commercial de 1 milliard ou de 10 milliards de dollars ? La réponse pourra déterminer la décision. Mais la théorie économique n'apporte normalement que des réponses qualitatives et si, en plus, on ajoute aux modèles simples les complications de la vie réelle, il arrive souvent qu'elle soit incapable de même fournir ces réponses qualitatives[29]. Pour passer de réponses qualitatives à des réponses quantitatives, il faut emplir la structure théorique de chiffres.

Souvent, cela signifie qu'il faut rendre le modèle beaucoup plus complexe pour pouvoir l'appliquer à des données réelles et qu'il faut l'estimer à l'aide de méthodes économétriques. C'est pourquoi les grands modèles économétriques, malgré leur manque d'élégance et malgré la difficulté de les manier, étaient et sont encore des outils d'une telle utilité pour les analystes de politiques. Suivant la comparaison amusante de Robert M. Solow, un modèle économétrique géant, c'est comme un petit gars débrouillard de New York : il a réponse à tout.

Mais les réponses sont-elles correctes ? C'est pourquoi j'ai ajouté l'expression « en apparence correctes » dans mon énoncé. Personne ne sait vraiment quand la réponse à une question contre-factuelle est correcte. Pourtant, certaines réponses *semblent* correctes, tandis que d'autres semblent incorrectes, en particulier aux yeux des responsables politiques, qui ont souvent des idées préconçues bien arrêtées et n'ont pas l'attitude des universitaires qui mettent toujours en doute tout ce qu'on leur dit. Malheureusement, les idées préconçues que les politiciens appliquent aux questions économiques ne proviennent que rarement d'observations scientifiques déjà accumulées. Elles proviennent plutôt d'expériences personnelles (souvent généralisées à mauvais escient), de préférences idéologiques ou simplement de désirs pris pour des réalités. À moins d'avoir un esprit exceptionnellement ouvert, le politicien accordera une oreille beaucoup plus attentive à ceux qui lui donnent les réponses qu'il veut entendre qu'aux autres. Comme dit Samuelson [1962, p. 17], « Le Prince entend souvent ce qu'il veut entendre ».

Le dernier point est évident : les décideurs veulent parler des questions qui *les* intéressent et non de celles qui intéressent les universitaires. Par exemple, Barro [1977] apporte des réponses chiffrées à la question : de combien de points le taux de chômage baisserait-il par suite d'un ralentissement *non anticipé* de 2 % de la croissance de la masse monétaire ? Mais ce n'est pas là une question qui importe beaucoup à la plupart des décideurs. Les théoriciens n'ont que rarement une influence quelconque à court terme sur les questions qui dominent les listes de priorités[30]. Pour être utiles, les conseils en matière de politique économique doivent normalement chercher à répondre aux questions que se posent les responsables politiques.

Notez, en outre, que j'ai parlé de conseils *utiles* et non pas nécessairement de *bons* conseils. Parfois, la seule réponse honnête à une question est : « Personne ne le sait ». Il arrive que la meilleure réponse scientifique aille à l'encontre des idées préconçues très arrêtées du décideur. Parfois, le meilleur conseil qu'on peut donner au responsable politique, c'est de poser une autre question. Mais il tiendra rarement compte de ce genre de conseil. Lorsque s'élargit le fossé entre ce que le responsable politique considère comme un conseil utile et ce que le technicien considère comme un bon conseil, le marché des conseils s'assèche. Un tel fossé peut surgir aussi bien du côté de l'offre que du côté de la demande. Dans le domaine de la macro-économie, depuis le milieu des années 70, je pense que les deux côtés doivent partager le blâme.

L'offre de conseils : les lacunes de la science économique

Pendant la brève période au cours de laquelle j'ai participé, en ma qualité d'universitaire, aux travaux de la commission budgétaire du Congrès américain en 1975, la prémisse formulée plus haut au sujet des conseils de politique utiles était acceptée machinalement et sans la moindre gêne. Les décideurs posaient des questions contre-factuelles auxquelles nous, les techniciens, essayions de répondre du mieux que nous pouvions à l'aide de grands modèles économétriques, assortissant les résultats de généreuses doses d'intuition. Comme ces modèles étaient issus plus ou moins directement des travaux de recherche effectués dans les universités au cours de la décennie précédente, un professeur égaré comme moi se sentait parfaitement à l'aise avec eux. Personne, tout au moins personne à la commission, ne pensait que ces modèles étaient parfaits; mais ils nous paraissaient un meilleur moyen d'obtenir des chiffres que les générateurs de nombres aléatoires, l'introspection philosophique ou l'astrologie. En outre, il nous semblait que les chiffres que nous produisions avaient au moins un petit effet sur les décisions – sans doute un effet beaucoup moins important, bien sûr, que celui de l'influence politique, mais un petit effet tout de même. Nous imaginions que ce modeste effet était salutaire. Enfin, il ne nous est jamais venu à l'esprit de penser que ce que nous faisions pouvait être répréhensible du point de vue de la recherche théorique. Nous étions même en droit, pensions-nous, de croire que la recherche théorique continuerait d'améliorer les modèles.

Mais peu de temps après, les économistes universitaires ont commencé à s'éloigner de ce programme, puis de le fuir à toute vitesse. Pourquoi ? J'ai affirmé plus haut que les raisons de ce retrait n'étaient pas bien fondées et qu'il y avait une grave lacune du côté de l'offre sur le marché de la consultation économique. J'ai attribué cette lacune à trois facteurs principaux, tous liés à l'essor du nouveau classicisme.

1 *Les distorsions inhérentes au régime de récompenses dans les universités*, où la mode joue un rôle beaucoup trop grand et où la virtuosité technique rapporte plus de gloire

et de reconnaissance professionnelle que l'utilité pratique. Il va sans dire qu'un tel système tend à créer un fossé entre ce que les universitaires jugent valable et ce que les décideurs jugent utile. Je ne sais pas comment le système s'est transformé, mais il ne fait aucun doute qu'il se soit effectivement transformé.

2 *L'ascendance des idées de droite, non seulement aux États-Unis mais aussi, dans une certaine mesure, à l'échelle mondiale.* Accuser la science de donner à des questions positives des réponses influencées par l'idéologie politique à la mode n'est pas une mince affaire, mais je pense qu'ici, l'accusation est bien fondée[31]. De façon superficielle, on aurait pu s'attendre à ce que ce glissement des économistes universitaires vers la droite accroisse l'utilité de la science économique pour la formulation des politiques, puisqu'en somme, les vents de la politique soufflaient dans cette direction. Mais le culte des économistes de droite à l'égard du laisser-faire et l'acharnement fondamentaliste avec lequel ils soutiennent que l'*homo sapiens* doit se comporter comme l'*homo economicus* sont des préoccupations qui étaient et restent étrangères à la plupart des politiciens conservateurs.

3 *L'attachement excessif à la théorie abstraite.* La science économique en général, et la recherche macro-économique en particulier, semblent avoir poussé trop loin la spéculation intellectuelle et se sont détachées de la réalité. Nous paraissons souffrir de ce qu'on a appelé, avec beaucoup d'à-propos, la « jalousie envers la physique ». Et, dans notre cas, ce sont les branches les plus théoriques et les plus mathématiques de la physique que nous envions.

Parmi ces trois facteurs, c'est le dernier qui a nettement le plus endommagé les rapports symbiotiques qui existaient autrefois entre la théorie économique et la politique économique. Plus la théorie économique tend à l'abstraction et à la perfection, moins elle est en contact avec la réalité compliquée dans laquelle nous vivons et moins elle a de rapport avec les préoccupations des décideurs. Plus nous nourrissons la théorie et plus nous affamons la recherche empirique, moins notre discipline a quelque chose à dire aux décideurs. La relation entre les économistes et les décideurs – et la science économique elle-même, semble-t-il – serait en bien meilleure situation aujourd'hui si plus d'économistes universitaires étaient des décrocheurs d'écoles de médecine que d'écoles de mathématiques.

C'est à la critique de Lucas qu'il faut, tout au moins en partie, attribuer le passage du centre de gravité de la recherche économique depuis les travaux empiriques vers la théorie et, au sein de cette dernière, à des modèles d'optimisation spécifiés de plus en plus étroitement. Lucas, comme je l'ai dit plus haut, soutenait à partir de fondements a priori que l'évaluation économétrique des politiques pouvait sérieusement induire en erreur si l'on modifiait sensiblement les politiques en place. Bien qu'il n'existait aucune preuve qu'un tel changement se soit produit ou que le problème de Lucas avait une quelconque importance empirique, les économistes universitaires ont sonné le glas de la tradition macro-économique précédente et abandonné le navire. Les critiques de Lucas étaient justes sur le plan théorique et, dans une certaine mesure, elles ont contribué à une réorientation des travaux dans le domaine des modèles macro-économétriques pour y tenir compte davantage des attentes[32]. Mais la critique de Lucas a en outre encouragé le nihilisme économétrique et incité les économistes universitaires à retourner à la théorie originelle.

Vers la fin des années 70, la théorie keynésienne et la recherche économétrique d'obédience keynésienne étaient effectivement tombées en discrédit dans les universités, laissant ainsi deux vides. Le nouveau classicisme s'est proposé pour combler le vide théorique, mais il était beaucoup trop éloigné de la réalité pour être d'une quelconque utilité pour les décideurs. Et rien n'a comblé le vide empirique. Aux États-Unis, cette situation a favorisé l'essor des théories fondées sur l'offre. En Europe, elle a aidé à créer les conditions qui ont mené à la paralysie et à la hausse du chômage. Cela m'amène à parler des lacunes du côté de la demande du marché des conseils économiques.

La demande de conseils : les lacunes de la politique

Les politiciens, les bureaucrates et les gens instruits du monde entier ont entendu les universitaires dire que la théorie keynésienne était tombée en discrédit. Étant des profanes en ce domaine, ils n'avaient ni la capacité ni le désir de comprendre les arguments techniques et n'avaient donc aucune base indépendante pour juger de la validité des accusations portées contre le keynésianisme. Mais ils pouvaient voir que le consensus formé dans les années 60 avait éclaté et que les universitaires se querellaient à propos de questions fondamentales qu'on croyait résolues.

En même temps, les politiciens et les gens qui les élisaient voyaient les prévisions économiques prendre le large et l'économie prendre du mal. Loin d'être limités aux États-Unis, ces phénomènes ont été universels.

La stagflation est venue en premier, dans les mois qui ont suivi le premier choc pétrolier, et a pris tout le monde par surprise. La théorie keynésienne traditionnelle s'intéressait presque uniquement aux fluctuations de la demande

globale, ce qui, après coup, traduisait une lacune assez grave. Cela donnait donc l'impression que l'inflation et le chômage doivent toujours être en corrélation négative. Bien entendu, cela n'est vrai que si les fluctuations de l'activité économique sont dominées par celles de la demande globale. S'il y a plus de chocs importants du côté de l'offre, la théorie n'a pas une telle conséquence. On a néanmoins affirmé que la stagflation était un mystère total pour la théorie keynésienne et qu'elle servait ainsi à condamner cette dernière. Cette attitude a été encouragée, comme je l'ai noté plus haut, par les nouveaux tenants de l'école classique, qui maintenaient qu'il fallait enterrer la théorie keynésienne avec la courbe de Phillips.

En outre, comme je l'ai dit plus haut, de nombreux keynésiens ont adopté une attitude beaucoup plus rigide à l'endroit du chômage qu'à l'endroit de l'inflation. Durant la période d'environ 10 ans au cours de laquelle l'inflation a sévi (les dates précises varient d'un pays à l'autre), cette attitude normative concordait de moins en moins avec l'opinion publique. Le grand public et, par conséquent, les politiciens étaient peu portés à écouter les économistes qui prenaient l'inflation à la légère. Incapable de distinguer entre les propositions *normatives* maintenues par *certains* keynésiens et les propositions *positives* maintenues par *tous* les keynésiens, le public les a toutes rejetées.

Et puis, il y a eu la question des mauvaises prévisions. Je suis plus au fait de ce qui s'est passé aux États-Unis, mais je pense qu'on peut dire à peu près la même chose de la plupart des grands pays industrialisés. N'ayant pas l'habitude de penser à des chocs du côté de l'offre, les économistes ont sous-estimé la gravité de la récession de 1973 à 1975, même après le premier choc pétrolier. N'ayant pas su anticiper le second choc, ils ont ensuite grandement sous-estimé l'inflation en 1979 et 1980. Puis, l'augmentation rapide de la vitesse de circulation de la monnaie au début des années 80 a amené la Réserve fédérale à resserrer la politique monétaire beaucoup plus qu'elle ne l'aurait souhaité ou que ne l'auraient voulu les économistes. Par suite, l'inflation a baissé plus rapidement et le chômage a atteint un niveau plus élevé que ce que les prévisionnistes avaient projeté. Enfin, beaucoup d'économistes éminents doutaient en 1983 – les événements ont par la suite montré que c'était à tort – que l'économie américaine pouvait se remettre aussi rapidement de la récession avec des taux d'intérêt réels aussi élevés.

Pour le public, la stagflation, l'inflation élevée et les mauvaises prévisions semblaient accumuler les preuves contre la théorie keynésienne. Cette conclusion était incorrecte pour plusieurs raisons. Premièrement, aucune théorie macro-économique n'est censée pouvoir prédire les actions d'un cartel du pétrole, et on a rapidement réparé la théorie keynésienne pour tenir compte des chocs qui surviennent du côté de l'offre. (Et elle avait effectivement besoin d'une bonne remise en condition !) Deuxièmement, la science économique ne prétend qu'à faire des prévisions *conditionnelles*, et non pas des prédictions *inconditionnelles*. La baisse rapide de l'inflation de 1980 à 1984 est un bon exemple. Compte tenu de la tendance du chômage, les courbes de Phillips aux États-Unis avaient très bien anticipé la baisse de l'inflation. Mais à peu près aucun prévisionniste aurait prédit en 1980 que la Réserve fédérale ferait monter le taux de chômage aux États-Unis au-dessus de 10 % en 1982, de sorte qu'ils ont presque tous sous-estimé l'aptitude de l'inflation à persister. Troisièmement, le fait qu'une théorie fasse de temps à autre de grandes erreurs, comme l'a fait la théorie keynésienne au sujet de la vitesse de circulation de la monnaie au début des années 80, ne suppose pas forcément que son concurrent le plus visible est meilleur. On ne proclame pas le vainqueur d'un concours de chant après avoir entendu le premier concurrent. Comme je l'ai montré ici, les événements de la décennie 1975-1985 ont davantage infirmé le nouveau classicisme que le keynésianisme.

Mais chacune de ces considérations est un peu trop subtile pour le monde de la politique, où l'ignorance à propos de l'économique sévit, où les slogans « branchés » se vendent mieux que les explications compliquées et où chaque question exige une réponse immédiate.

Il ne faut jamais oublier qu'il y a « la » politique et « les » politiques. En politique, il est souvent plus important qu'une proposition *paraisse* bonne qu'elle le soit véritablement. Les slogans et les gadgets qui ne traduisent guère plus que des vœux pieux excitent souvent l'électorat; leur manque de contenu intellectuel ne joue pas contre eux. L'idéologie a tendance à obnubiler la pensée rationnelle. Et, sur beaucoup de points, les droits acquis passent bien avant l'intérêt national. Enfin, quiconque a déjà travaillé comme conseiller ou dans un bureau où doivent se prendre des décisions sait à quel point s'exercent d'énormes pressions pour trouver des réponses, quelles qu'elles soient. Des réponses simples, de préférence. Mais les questions complexes ont souvent des réponses complexes qu'on ne peut trouver qu'en étant patient, en étudiant le problème attentivement et en faisant appel à des données empiriques. Tout cela prend du temps. On ne devrait pas demander aux conseillers économiques de répondre immédiatement à chaque question posée.

Pour toutes ces raisons, je suis d'avis que les lacunes du côté de la demande du marché des conseils sont au moins aussi importantes que celles du côté de l'offre. C'est, je crois, un problème générique, car ce qui peut paraître judicieux du point de vue économique l'est souvent beaucoup moins du point de vue politique[33].

Rapprochement

Le mariage heureux qui existait entre la théorie et la pratique économiques peut-il être rétabli ? Peut-être. Mais cela n'arrivera pas de sitôt. L'analyse qui précède indique qu'un certain nombre d'étapes devront être franchies avant que se réalise la réconciliation.

Premièrement, il faudra de la chance. Les prévisions économiques, qu'elles soient faites à partir de gros modèles structurels ou de modèles non structurés établis à partir de séries chronologiques, sont plus exactes en période d'accalmie et s'égarent souvent en période de tumulte. Une telle affirmation ne nous apprend rien au sujet de la qualité (pseudo ?) scientifique de la prévision économique; elle nous apprend simplement que les prévisions s'approchent de la vérité quand les chocs aléatoires ne sont pas trop grands. En fait, les prévisions macro-économiques se sont avérées plutôt exactes ces derniers temps aux États-Unis, ce qui est attribuable en grande partie au fait que la croissance du PNB réel et l'inflation ont connu des taux relativement constants depuis plusieurs années. Une série de prévisions justes aidera beaucoup à restaurer confiance dans les économistes, même si c'est pour des raisons peu louables. Mais il y a autant de chance que l'inverse se produise également.

Mais il y a aussi un deuxième élément de chance que nous avons peu de chances d'avoir, tout au moins aux États-Unis. Les conseillers économiques et les décideurs sont, j'en ai bien peur, plus susceptibles d'être sur la même longueur d'ondes quand les économistes disent aux responsables politiques ce que ces derniers veulent entendre. Aux États-Unis, tous les économistes responsables répondront aux politiciens, tout au moins pour l'avenir prévisible, qu'il faut augmenter les impôts ou réduire les dépenses publiques (ou les deux). La réaction des politiciens d'aujourd'hui aux États-Unis aux suggestions de ce genre ressemble à celle des enfants à qui on donne de l'huile de foie de morue. N'y a-t-il personne qui puisse tirer sur le messager ? La distance qui sépare ce que les économistes disent et ce que les politiciens veulent entendre retardera la difficile réconciliation pendant plusieurs années encore. Mais le déficit budgétaire chronique semble être un problème particulièrement propre aux États-Unis. De ce point de vue, tout au moins, il y a plus d'espoir dans les autres pays.

Deuxièmement, il faut des personnes compétentes dans les postes d'autorité. Les facteurs qui font qu'un bon raisonnement économique peut se traduire par une catastrophe politique existent toujours, mais à différents degrés. Nous savons tous que certains responsables politiques ont plus de qualités de leaders publics, ont plus de principes et ont l'esprit plus ouvert que d'autres, qui sont plus politicailleurs, plus opportunistes et plus obtus. Les premiers sont plus susceptibles que les seconds d'utiliser davantage et mieux les services des conseillers économiques, dans la mesure où ils choisissent comme conseillers des économistes ayant des principes et l'esprit ouvert !

Troisièmement, les avis fournis par les économistes auront plus de poids si les théoriciens macro-économiques réussissent à rétablir le consensus. Tant que la fraternité des macro-économistes demeure divisée et déchirée par des querelles byzantines, les décideurs continueront de se méfier de leurs conseils. Un nouveau consensus semble-t-il poindre à l'horizon ? Pas pour bientôt. Mais les nouveaux développements dans la théorie keynésienne que j'ai décrits brièvement plus haut laissent entrevoir des jours meilleurs.

Quatrièmement, et c'est peut-être le point le plus important, les économistes universitaires doivent se réorienter vers des activités plus empiriques. Ils doivent davantage se concentrer sur le monde tel qu'il est plutôt que tel qu'ils voudraient qu'il soit. On n'en est pas encore là. La « guerre civile » qui a déchiré la profession ces dernières années a, en fait, forcé le keynésianisme à devenir plus abstrait et plus théorique pour pouvoir défendre ses points faibles de ce côté. Comme je l'ai dit dans mon exposé, le keynésianisme est tombé en disgrâce non pas parce que ses résultats empiriques ont été réfutés, mais bien à cause de la fragilité de ses fondements théoriques. C'est pourquoi il est juste qu'on consacre actuellement beaucoup d'énergie à consolider ses fondements théoriques.

Tout cela est très intéressant et très important pour ceux qui œuvrent à l'université. Mais il ne faut pas s'attendre à ce que cela produise des résultats utiles à Washington, Ottawa, Bonn ou Tokyo. Pour cela, nous devrons tous attendre encore un peu plus longtemps.

Commentaires de Rod Dobell

> Ce soir, nous ne voulons pas nous attarder sur le cas de l'analytique, sauf peut-être pour en tirer la leçon manifeste selon laquelle si les économistes consacrent de plus en plus de leur temps à des activités mathématiques et statistiques très techniques, ils ne doivent pas se surprendre que l'homme d'affaires intelligent en vienne à ignorer la partie analytique de leurs activités [Samuelson, 1962, p. 5].

Comme Alan Blinder l'a fait remarquer dans son exposé, on peut plaisanter longtemps au sujet des économistes, de leur incapacité de s'exprimer sans ambiguïté, de leur propension à être hypothétiques et contre-factuels et du fait

qu'il leur est impossible de s'entendre sur quoi que ce soit sauf la loi de l'offre et de la demande (mais non sur ce qu'elle signifie). À chaque réunion, les économistes crient leur mécontentement devant l'incapacité de quiconque occupant un poste de commande de prendre au sérieux ce que la profession affirme savoir de façon indiscutable et devant l'impuissance des économistes professionnels à avoir raison de « l'analyse économique improvisée » sur laquelle tant de décisions semblent fondées, même dans des domaines où la science économique semble se trouver en terrain solide.

Blinder explique ce refus de prendre au sérieux la profession d'économiste, ou à tout le moins les conseils des économistes universitaires, en faisant valoir les deux raisons suivantes : d'abord le fait que les économistes se retirent dans leur tour d'ivoire où ils peuvent élaborer d'élégantes théories, et le fait que les conseils prodigués par les économistes sont pénibles à entendre, c'est-à-dire qu'ils signifient presque toujours des privations sévères à court terme pour obtenir à plus long terme des gains imprécis et plutôt incertains. Autrement dit, les bonnes décisions économiques correspondent souvent à de mauvaises décisions politiques, parce que le système politique n'a pas, pour ainsi dire, la maturité requise pour assimiler les dures leçons qui en découlent. Lindblom et Cohen [1979] énumèrent quelques raisons pour lesquelles on pourrait affirmer que la profession d'analyste de politiques (ou, plus précisément, d'économiste-analyste dont le travail sert à appuyer la politique économique) est encore trop jeune pour être en mesure de s'attaquer utilement aux grands problèmes qui se posent.

En fait, je dirais plutôt que sur les grandes questions à l'étude dans le cadre de la présente conférence, la science économique a beaucoup moins à offrir qu'on le prétend et que l'on devrait aborder avec scepticisme tout conseil qui prétend faire autorité.

Jusqu'à maintenant, la discussion a soulevé un certain nombre de questions fascinantes, faisant ressortir le besoin d'étudier globalement l'évolution de notre écosystème, l'organisation de l'activité économique à l'échelle internationale, les problèmes de développement des ressources humaines et des relations industrielles, la valeur du contrat social et le besoin de créer de nouveaux mécanismes et institutions pour la prise de décisions.

Il est évident que l'objet de la présente session, qui englobe l'exposé d'Alan Blinder et mon commentaire, n'est pas de résumer cet exposé mais bien de tenter de voir si – et jusqu'où – on peut faire appel à l'économique pour résoudre quelques-uns des dilemmes que présente cette évolution.

Le professeur Blinder fait un compte rendu remarquable du « marché » des conseils politiques, se servant du cas de la politique macro-économique pour l'illustrer. Il conclut en disant que même si les bonnes décisions économiques semblent habituellement correspondre à de mauvaises décisions politiques, il est probable que la demande pour des analyses empiriques fiables se maintiendra dans l'avenir, et que nous pouvons au moins envisager la possibilité que les conseils macro-économiques seront considérés comme utiles dans les capitales nationales.

Il est difficile de trouver des lacunes à cette analyse. À vrai dire, il est plutôt difficile d'amorcer une discussion animée sur un exposé pour lequel notre première réaction est de dire : « J'aimerais en être l'auteur ! ».

Comme je suis d'accord avec une grande partie de ce que Blinder a écrit, je me limiterai, dans mes commentaires, à élaborer quelque peu à partir de son propos. Je ferai ensuite valoir qu'il serait souhaitable que notre analyse aille au-delà de la macro-économie (ou des préoccupations au sujet du cycle économique) pour aborder quelques-unes des questions plus importantes touchant l'économie politique ou les liens entre l'économie et l'environnement. Enfin, je terminerai en me demandant si, dans l'ensemble, la « conclusion quelque peu optimiste » de Blinder est vraiment justifiée ou si elle donne une image trop favorable des applications actuelles de la science économique dans la politique publique. (Je vais également exagérer les choses pour les fins de la discussion, pour des raisons qui tiennent davantage à l'orientation générale qu'au réglage précis des politiques.)

Bref historique de la science économique

Au niveau des théories, il est possible de tracer l'évolution des modèles d'équilibre général, avec des mécanismes d'optimisation de tous les côtés, et de concevoir l'élaboration d'une structure globale dont les propriétés dériveraient très précisément de ces fondements micro-économiques théoriques. En introduisant la dynamique de la croissance dans les stocks de ressources sous-jacents, il est possible d'élaborer un modèle de croissance pleinement articulé dans un système causal qui s'auto-ajuste (en grande partie). Avec une hypothèse d'ajustement instantané des marchés, ces structures d'équilibre général statiques et dynamiques peuvent être assemblées dans un tout ordonné, où l'on considère que les propriétés globales, comme nous venons de le noter, sont dérivées des calculs d'optimisation du cycle de vie de toutes les unités décisionnelles, lesquelles traitent l'information de façon rationnelle et évoluent en interaction sur

des marchés efficaces. Au besoin, ces marchés peuvent aller jusqu'à des arrangements contractuels qui permettent de traiter efficacement, à la Coase, les problèmes que soulèvent les externalités et les biens (ou les biens indésirables) pour lesquels il n'existe pas de prix.

En général, ces modèles n'abordent pas les questions touchant à l'efficacité ou à l'opportunité de l'affectation des droits de propriété et de la répartition de la propriété de tous les stocks fondamentaux de ressources. Toutefois, lorsque de telles questions se posent, il est possible de les traiter, soutient-on, en redistribuant de façon plus appropriée ces stocks initiaux.

Un modèle de ce genre, comme le note Blinder, ne comporte pas seulement l'attrait intellectuel de la rigueur et de l'élégance, mais également l'avantage pratique de constituer un raisonnement intellectuel en faveur des politiques de laisser-faire. Il crée de nouveaux fondements intellectuels classiques pour soutenir l'ancienne conclusion classique voulant que, dans les économies de marché fonctionnant de façon autonome, tout ce qui se passe est optimal.

Mais c'est au moment de la mise en application que les problèmes surgissent. Dans le premier numéro de la revue *Analyse de politiques*, l'honorable Bud Drury, qui présentait une réflexion sur le rôle de l'analyse théorique dans le processus politique, citait les mots suivants du mathématicien G. H. Hardy au sujet de l'analyse de la réalité :

> Les univers « imaginaires » sont tellement plus beaux que l'univers « réel » si stupidement édifié dans lequel nous vivons; et la majeure partie des plus beaux produits appliqués de l'imagination d'un mathématicien doivent êtres rejetés dès qu'ils ont été créés pour la raison cruelle mais suffisante qu'ils ne concordent pas avec les faits [Drury, 1975, p. 90].

Si l'on examine ce qui s'est passé au cours des dernières décennies, non du point de vue de l'élégante théorie économique mais de celui d'un système qui expliquerait l'évolution économique réelle, il n'est pas étonnant de constater que, dans les années 30, les responsables de l'application des politiques ont jugé que les conclusions suffisantes des économistes classiques ne concordaient pas avec la réalité de l'époque et qu'ils ont élaboré, de haut en bas et avec seulement quelques fondements micro-économiques empiriques, un modèle de rétroaction de la demande globale qui reconnaissait l'existence de ressources non employées. Au cours des trois décennies qui ont suivi la Dépression, marquées par une reprise et par la conversion de la demande du temps de guerre, ce genre de modèle de demande globale s'est avéré un assez bon point de référence pour guider la politique économique, en visant principalement à éviter les coûts les plus manifestes du chômage. Alors que les attentes relatives au plein emploi se raffermissaient, que les contraintes de capacité commençaient à se faire sentir et que les préoccupations au sujet des limites des ressources naturelles dans le contexte d'une activité économique en expansion continuelle faisaient leur apparition, il n'est guère surprenant que l'on ait considéré que le modèle axé sur la seule demande globale, et les politiques fondées sur ce modèle, étaient de moins en moins pertinents.

Suite aux chocs enregistrés du côté de l'offre et au mouvement de spéculation qui a marqué la décennie allant de la seconde moitié des années 60 à la seconde moitié des années 70, il ne faut pas s'étonner non plus que l'on ait réagi en échafaudant un modèle d'offre globale (croissante) dans la structure de base de la théorie keynésienne, et que l'on ait commencé à explorer la dynamique d'ajustement des prix qui lierait la demande et l'offre. À ce mécanisme de base sont venus naturellement se greffer toutes sortes de décalages, de frictions et de facteurs irréversibles. Ainsi, à mesure que nous assimilons les leçons découlant des fluctuations et des revirements importants qui se sont produits au cours des périodes 1965-1975 et 1975-1985, il semble naturel que, pour ceux dont la tâche est de modeler la stupide réalité d'un déséquilibre sans cesse en mouvement, l'étape suivante consisterait à consolider les fondements théoriques de cette structure keynésienne éclectique. Et, de fait, il importe probablement peu au bout du compte que l'on ajoute à un modèle de demande des considérations touchant l'offre (comme Blinder le souligne) ou que l'on introduise dans des modèles de croissance des éléments ayant trait à la demande (comme le font remarquer Burmeister et Dobell dans le premier chapitre de l'ouvrage intitulé *Mathematical Theories of Economic Growth* [1978] ou tel que le décrit Mundell dans un ouvrage beaucoup plus exhaustif sur la théorie monétaire, intitulé *Monetary Theory* [1970]).

À mon avis, il est intéressant de retourner environ 10 ans en arrière pour établir un lien entre les réflexions actuelles et un événement – le rapport du groupe McCracken – qui semblait présager d'une bonne partie de la présente discussion. Lors des rencontres des ministres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 1975, Henry Kissinger a proposé la formation d'un groupe de spécialistes indépendants qui étudierait la proposition selon laquelle le monde économique a changé de façon spectaculaire et fondamentale, et qui conseillerait les autorités sur les mesures appropriées à prendre pour rétablir une meilleure performance économique.

Ce groupe international de spécialistes de la croissance non inflationniste a remis son rapport à l'OCDE en 1977; ce rapport a été au centre de ce que l'on appellerait en jargon

diplomatique, une discussion « franche et animée » lors de la conférence Carnegie-Rochester qui s'est tenue l'année suivante. Le groupe Carnegie-Rochester, présidé par Robert Lucas, a rejeté catégoriquement ce rapport, le qualifiant d'intellectuellement incohérent et de beaucoup trop activiste. À titre de responsable de l'équipe de recherche appuyant le comité McCracken, j'ai tenté de faire comprendre au groupe Carnegie-Rochester que dans le contexte de l'OCDE, encore dominé par ce que l'on a appelé le « keynésianisme naïf » et orienté vers la gestion de la demande, le rapport était considéré comme trop peu novateur et beaucoup trop mesuré devant le besoin pressant d'actions concrètes.

> Il faisait intervenir une forte préoccupation pour les questions monétaires, pour le rôle des attentes dans les décisions des agents économiques individuels et pour la façon dont les actions entreprises par l'État influent tant sur les aspirations que sur les attentes de ceux qui prennent les décisions économiques [...]. D'autre part, le rapport insistait sur la primauté de l'objectif à plus long terme qu'est le plein emploi. Ce rapport envisageait le problème de l'inflation dans l'optique de mesures plus fondamentales du rendement économique et faisait ressortir la préoccupation associée au contrôle des pressions inflationnistes dans le but d'éviter des conséquences encore plus défavorables au chapitre du chômage et de la sous-utilisation des ressources [Dobell, 1979, p. 182].

Mais ce qui est tout particulièrement intéressant, c'est le débat sur le pouvoir discrétionnaire des responsables des politiques qui a fait surface dans ce contexte. Dans mes remarques lors de la conférence, j'en ai fait le résumé suivant :

> Les membres du comité McCracken ont entrepris leurs travaux, il me semble, avec la conviction que les décideurs économiques n'ont pas les mains complètement liées, même aujourd'hui, et en croyant qu'il serait possible et utile de produire un rapport. De ces deux seules propositions, compte tenu de la conjoncture extérieure qui prévalait et de la nécessité d'en venir à un compromis au sein du comité, une grande partie de ce rapport suit de façon presque inévitable.
>
> Il est possible que le résultat ne soit pas au goût des participants aux conférences Carnegie-Rochester. En effet, il se peut qu'aucune solution défendable de l'intérieur n'existe, que toute situation de compromis soit pire que l'un ou l'autre des cas extrême.
>
> Il y a toutefois un large fossé qui sépare ceux qui croient en une structure de modèle fondamentale, même si elle est de nature éclectique, utile aux fins des politiques, et ceux qui croient qu'un tel modèle est, en principe, impossible à obtenir. À en juger par l'accent mis sur diverses recommandations, le comité McCracken a parcouru un long chemin à partir de ce qui serait considéré comme une position « keynésienne » vers ce qui serait considéré comme une position « monétariste ». En effet, dans son rapport, le groupe est allé aussi loin qu'il est possible de le faire pour un groupe « orienté vers l'action » se trouvant en milieu gouvernemental plutôt qu'universitaire.
>
> Lucas part de la conviction que nous ne disposons d'aucun modèle de la structure économique qui soit adéquat pour appuyer la politique budgétaire, ou même toute politique économique active, et il a le courage de ses convictions. Il souhaite demeurer hors du débat politique. Il propose que les économistes renient ce qui, selon lui, constitue une intervention activiste presque certaine au cours de la prochaine décennie et préservent la validité logique de leurs analyses. Il est préférable de s'abstenir avec rigueur que d'agir sur la base d'une évidence partiale et peut-être de jugements mal éclairés.
>
> Les membres du comité McCracken, par contre, ont peut-être senti qu'ils devraient pencher d'un côté ou de l'autre. Et c'est ce qu'ils ont fait, avec de nombreuses réserves, en optant pour les lignes directrices plus rigoureuses et une politique moins interventionniste, de façon suffisamment claire pour qu'on les accuse de servilité à l'égard des mécanismes du marché.
>
> On peut donc facilement voir pourquoi Lucas n'accorde aucune crédibilité au rapport McCracken. Le comité s'est peut-être quelque peu éloigné de l'activisme budgétaire, le soi-disant keynésianisme naïf de l'OCDE, mais il n'a pas réussi à aller jusqu'à la politique nihiliste sur laquelle débouche la logique impeccable de Lucas » [Dobell, 1979, p. 183-184].

Ainsi, l'accent mis sur les considérations du côté de l'offre – la préoccupation pour la stabilité du contexte dans lequel sont prises les décisions de nature économique et pour divers coûts d'ajustement – est en quelque sorte le reflet des travaux théoriques réalisés sur la dynamique économique et les solutions transitoires en rapport avec les modèles de croissance optimale, sur lesquels porte la majeure partie des écrits macro-économiques de la décennie allant du milieu des années 60 au milieu des années 70. Nous pouvons également y voir le présage de l'influence récente de la « nouvelle » école de pensée sur la question de la politique économique discrétionnaire. Comme je l'ai fait remarquer lors de la rencontre Carnegie-Rochester,

> Si Lucas a raison, c'est-à-dire si l'introduction de variables non observables, comme les taux d'inflation attendus, a pour effet de réduire à néant les modes d'analyse précédents au lieu de les modifier, et que la « synthèse néo-classique » se révèle logiquement incohérente, alors, il est évident que toute tentative d'analyse de la politique économique discrétionnaire, basée sur un modèle aussi éclectique soit-il, est mal venue et vouée à l'échec. La seule chose à dire à ce stade est qu'il semble improbable que les membres du comité McCracken auraient accepté cette prémisse en entier » [Dobell, 1979, p. 181].

Mais, comme Blinder le fait valoir d'une façon si convaincante, la décennie de confusion allant jusqu'au milieu des années 70 a effectivement engendré, au cours de la décennie suivante, une réaction plus excessive qui s'est traduite par le rejet non seulement du modèle de la demande, mais de la notion de politique de stabilisation elle-même. On peut se demander si l'attrait de cette approche ne résidait pas seulement dans sa noble distinction intellectuelle, mais également dans son efficacité comme raisonnement à l'appui d'une politique de non-intervention de la part de l'État dans l'activité économique du secteur privé.

Il ne fait aucun doute que quelques décennies de prospérité croissante ont également contribué à ce que s'exerce l'influence de ceux qui préféraient la répartition actuelle du pouvoir économique et des droits de propriété à tout exercice du pouvoir politique et du droit de vote en vue de modifier les résultats du marché.

(Fait également intéressant, le grand débat sur le « libre-échange » qui s'est déroulé ses dernières semaines au Canada portait en réalité sur une autre tentative visant à limiter assez sévèrement la portée de la politique économique discrétionnaire en plaçant celle-ci dans un cadre de commerce « équitable », tel que défini principalement par les interprétations que feront les Américains de ce concept flou.)

Le but de cette longue digression est par conséquent de confirmer et de souligner la partie de l'argument de Blinder qui indique que le choix d'un modèle macro-économique à des fins de politique traduit probablement davantage une prédisposition sous-jacente pour ou contre la politique discrétionnaire de l'État que les mérites théoriques ou empiriques du modèle. Les éléments complexes du modèle éclectique keynésien ne peuvent rivaliser avec l'arithmétique simple des déficits, et même cette dernière doit céder le pas à la simple logique des limites électorales.

L'attrait durable des arguments contre une quelconque intervention collective dans le fonctionnement du marché constitue évidemment un phénomène plus général sur lequel nous reviendrons brièvement plus loin. Mais, d'abord, examinons les arguments avancés par Blinder dans le cas de la politique économique allant au-delà du problème du cycle économique. Dans ce cas également, il se peut que l'économique ne soit pas à la hauteur des tâches que nous lui demandons d'accomplir.

L'affectation des ressources à long terme

Le cas de la macro-économique est peut-être l'exemple le plus frappant, et certainement le plus riche du point de vue théorique, du conflit possible entre les théories élégantes et les conseils judicieux (ou plutôt les conseils utilisables) en matière économique. Mais la question qu'a posée le Conseil, c'est-à-dire « L'économique est-elle à la hauteur de la tâche ? », peut être transposée bien au-delà de la politique économique au sens macro-économique traditionnel pour être appliquée aux aspects économiques des problèmes régionaux, sociaux et environnementaux. Par exemple, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement et le rapport subséquent du Conseil des ministres des ressources et de l'environnement du Canada ont exprimé des doutes quant à l'utilité des outils conventionnels de l'analyse économique pour traiter des préoccupations relatives au développement soutenable.

Dans le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement [1988], on affirme de façon éloquente et persuasive que les voies du développement économique ou les schémas de décisions économiques que l'on ne peut soutenir du point de vue écologique, c'est-à-dire qui épuisent notre planète et nos ressources de base renouvelables, ne peuvent d'aucune façon être considérés comme efficaces.

De même, je suis d'avis que les stratégies de développement économique ou les schémas de décision économique que l'on ne peut soutenir socialement et qui minent notre système social et détruisent nos structures collectives et nos ressources humaines ne peuvent en aucune façon être jugés efficaces.

Il est fascinant d'observer que ce sont les professionnels liés à des domaines qui pourraient être considérés à première vue comme les moins susceptibles de soulever de telles préoccupations, comme les statisticiens et les comptables, qui sont aux prises avec cette question philosophique fondamentale. Des efforts majeurs pour établir un *cadre de comptabilité des ressources* sont en cours afin de compenser certaines des erreurs d'imprévoyance les plus flagrantes de la théorie économique et pour tenir compte de l'épuisement de nos ressources les plus vitales dans l'évaluation de l'efficience de l'affectation des ressources. Et à un niveau de complexité encore plus grand, des efforts sont en cours pour mettre au point une certaine forme de *comptabilité des ressources humaines* qui tiendrait compte des structures économiques actuelles et futures axées sur les services et l'intermédiation. Il est possible que la nouvelle « comptabilité radicale », ou l'économie politique de la comptabilité, ait sur la théorie économique de l'intermédiation et de l'organisation les mêmes effets que les efforts hésitants de la comptabilité nationale ont eus sur l'économie industrielle il y a 60 ans.

Si tel est le cas, nous aurons peut-être une formule de calcul économique qui favorise le maintien des bases de

ressources qui ont une importance réelle, c'est-à-dire un contrat social au profit des générations à venir qui viserait une gestion responsable de la planète et au profit des générations actuelles par un partage et une mise en commun responsables des rôles et des risques qui font partie d'une société ouverte opérant dans un contexte économique mondial de plus en plus interdépendant.

Dans son *Programme de renouveau économique* de 1984, l'honorable Michael Wilson se plaignait du fait que nous ayons « substitué les jugements des hommes politiques et des régulateurs à ceux du marché » [Finance Canada, 1984, p. 2].

Avec tout le respect que je dois à M. Wilson, ce type de contrat, comme nous l'avons décrit ci-dessus, nécessite des jugements qui ne peuvent être portés que collectivement, c'est-à-dire politiquement, et qui vont au-delà des jugements d'un quelconque marché existant à l'heure actuelle.

Le marché, dit-on, souffre de myopie; les mécanismes d'évaluation des projets ne permettent pas de prévoir les conséquences environnementales à long terme, d'avoir assez de vision pour distinguer les répercussions plus lointaines, tout comme ils n'accordent pas assez de poids aux générations à venir et aux collectivités éloignées ou aux cultures différentes.

En effet, d'une façon plus générale, pour des raisons soulignées il y a longtemps par Keynes, le marché ne se préoccupe pas de ces questions à long terme. Les décisions du marché visent plutôt à maximiser la valeur des avoirs d'un groupe d'agents donné (quand elles ne visent pas simplement à améliorer la situation d'une petite clique de décideurs). Elles sont axées sur les acquisitions par voie d'endettement, les prises de contrôle et ce qu'on appelle les « marchés de gestionnaires », c'est-à-dire la spéculation et l'entrepreneurship sur papier, autant que (ou davantage que) sur les principes essentiels d'une affectation efficiente. Et ce sont davantage des éléments mesurables, tels que le rendement trimestriel des portefeuilles financiers, que ce que nous savons être important qui en sont à la base. Ces décisions ne visent pas la valeur des investissements en ressources humaines, qui n'est inscrite dans les registres d'aucune entreprise. Elles ne s'appliquent pas au maintien de la valeur d'un système écologique que personne ne possède directement.

Par conséquent, elles ne se préoccupent pas des questions de politiques sur lesquelles nous avons concentré (fort à-propos) la majeure partie de notre attention au cours de la présente conférence.

Jusqu'à ce que nous puissions disposer de ce cadre de comptabilité et de décision élargi, je dois répondre à la question posée par le Conseil en disant que la théorie économique n'est pas à la hauteur de la tâche assignée, et que je ressors de cette discussion un peu moins optimiste que semble l'être le professeur Blinder. (Cela est, au fait, le *véritable* argument du côté de l'offre.)

La question de savoir si l'on peut établir des mécanismes susceptibles de produire un consensus autour des problèmes les plus importants, sans tomber dans une forme quelconque de corporatisme d'élite, est évidemment une question sérieuse, mais dont nous reparlerons à une autre occasion.

Jusqu'à quel point devons-nous être pessimistes ?

Dans la seconde moitié de son exposé, Blinder étudie le marché des conseils en matière de politique macroéconomique et note que l'on peut attribuer aux économistes diverses lacunes du côté de l'offre, en particulier leur penchant excessif pour les théories abstraites découlant autant d'un système d'incitation biaisé en milieu universitaire que de la logique séduisante du laisser-faire à une période où il se produit un revirement idéologique non équivoque vers la droite. Il parle également de ce qu'il considère être des lacunes du système politique, soit l'incapacité générale de distinguer entre les points sur lesquels les économistes s'entendent au plan analytique et ceux sur lesquels ils sont en désaccord au plan des prescriptions normatives, le rejet trop hâtif du modèle keynésien éclectique fondé sur une performance empirique qui n'était pas aussi mauvaise qu'elle paraissait à première vue et, surtout, l'insistance irréaliste en vue d'avoir des réponses rapides qui ne tiennent pas convenablement compte de la complexité et de l'incertitude fondamentales du monde réel.

Où cette analyse succinte de la sociologie du processus politique nous mène-t-elle ? Il me semble que l'élément clé de l'exposé de Blinder soit l'accent qu'il met sur la nécessité que, pour être utilisables, les résultats de l'analyse économique doivent être *plausibles*, c'est-à-dire qu'ils doivent sembler justes aux yeux de l'utilisateur.

À première vue, ce critère de sélection semble nous condamner à une pénible médiocrité en matière d'économie politique, puisque nous disposons déjà de suffisamment de résultats, touchant un éventail d'activités économiques suffisamment large par rapport à nos besoins, pour qu'il soit toujours possible de trouver un fondement à ce que quelqu'un croit, peu importe que ses croyances se soient formées à l'expérience de la rue, à la pouponnière ou au club sportif.

Nous pouvons examiner ces questions d'une façon un peu plus générale, mais toujours dans le cadre fondamental de

la théorie économique traditionnelle. Ainsi, dans une perspective sociale, nous pouvons considérer la détermination des préférences et des objectifs des individus et des groupes comme étant les « attentes » dans l'équation décisionnelle de la société, et le potentiel technologique comme représentant les « possibilités », c'est-à-dire ce qui est « réalisable ». Mais, pour l'essentiel, ces deux facteurs ne sont pas de nature économique. Le premier est le reflet de la culture et de la tradition (anthropologie), des habitudes, de la perception et de la connaissance (psychologie), de la transmission des valeurs (sociologie) ainsi que des principes d'éthique et des systèmes de valeur et de croyance (philosophie). Le second élément repose sur la philosophie, la recherche et le développement endogène, les processus d'innovation scientifique, la diffusion de la connaissance, l'adaptation aux innovations et ainsi de suite. Entre ces grands profils de préférence et ces grandes courbes de possibilités, on peut imaginer deux processus décisionnels servant d'intermédiaires : les mécanismes du marché et les mécanismes collectifs. Ils ont en commun la tâche de concilier nos aspirations et nos moyens.

L'économique, en tant que discipline, propose une structure, mais traite de façon très limitée de la dynamique à long terme qui façonne les préférences et le potentiel sous-jacents de la société et ne tient pas suffisamment compte des mécanismes de médiation autres que ceux du marché qui peuvent concilier les deux.

Rappelons-nous la phrase citée plus tôt par Dansereau à cette conférence : « L'économique est une science de la vie, qui est plus près de la biologie que de la mécanique ». Cette remarque pourrait décrire de façon assez juste ce que devrait être l'économique, mais elle ne semble pas correspondre précisément à la discipline plus limitée dont Blinder parle dans son exposé, et ce malgré tous les détails que comporte sa description.

Par conséquent, je serais moins optimiste que lui quant aux perspectives qui s'offrent pour l'établissement des liens plus étroits entre la science économique et l'économie politique, selon ce que les universitaires pourraient juger appropriés. Il semble que l'économie de « bricolage » va dominer la scène pour quelque temps encore.

Conclusion

Puisque c'est le Conseil économique du Canada qui pose la question, il est probablement naturel de se demander si la *discipline de l'économique* est à la hauteur de la tâche. L'économique peut-elle fournir une base analytique pour résoudre tous les problèmes cités précédemment ? Non, et pour toutes les raisons que l'on vient de donner.

L'économie traditionnelle et les mécanismes du marché fonctionnent bien pour ce qui est de la production industrielle et des moyens de production fabriqués, c'est-à-dire les biens d'équipement. Ils fonctionnent sensiblement moins bien lorsqu'il y a dématérialisation et que l'intermédiation et les réseaux complexes de logistique dominent, avec des moyens de production non fabriqués ou dont le prix n'est pas explicite (connaissances, biens écologiques et ressources environnementales, ressources humaines et réseaux sociaux) comme éléments d'actif fondamentaux.

Les décisions du marché ne visent généralement pas ces éléments d'actif, qui sont difficiles à évaluer, à posséder et à vendre, et elles ne tiennent généralement pas compte des critères de gestion et de soutien qui, à long terme, ont une importance capitale. La séparation des fonctions décisionnelles entre celles du marché, d'abord axées sur l'affectation efficiente des ressources, et celles d'ordre social, qui, ultérieurement, visent une répartition plus équitable, n'est pas valable dans un tel cadre. Par conséquent, on peut difficilement s'en remettre à la discipline de l'économique, qui opère à partir de ces mécanismes de marché et ces distinctions, comme point de repère satisfaisant pour guider le choix des mesures sociales visant ces questions clés. Il est nécessaire de disposer d'un cadre plus vaste.

De façon générale, les sciences humaines sont-elles davantage à la hauteur de la tâche ? Pas encore.

Nous avons besoin non seulement d'un cadre plus large, mais, dois-je le dire, d'un véritable effort interdisciplinaire comportant des liens significatifs avec les sciences naturelles et fournissant la base qui convient pour l'étude des changements qui se produisent dans le monde et de l'évolution de notre écosystème. Par conséquent, pour aborder les questions soulevées ici aujourd'hui, nous devrons non seulement établir un cadre institutionnel différent pour l'apprentissage social et les décisions sociales, mais un cadre institutionnel différent pour la recherche universitaire ainsi qu'un système d'évaluation différent pour ceux qui effectuent un travail analytique à l'appui de la politique publique.

Mais les sciences humaines, et toute la gamme des recherches académiques et des travaux d'exploration analytique rigoureuse qu'elles englobent, demeurent le dernier espoir pour aboutir à des choix acceptables ne menant pas au gaspillage des ressources nécessaires pour répondre aux besoins de l'humanité.

Je ressors de la discussion des deux derniers jours avec le sentiment que, pour traiter des problèmes du troisième millénaire, nous aurons besoin de moins d'économistes

autoritaires et que nous devrons avoir une meilleure comptabilité en matière de ressources humaines, de ressources écologiques, de connaissances et d'accès à l'information et nous devrons reconnaître et accepter davantage les décisions collectives fondées sur la tradition, les droits et la simple volonté collective, au même titre que les décisions individuelles prises sur le marché. Il nous faudra créer des institutions permettant d'appuyer en toute connaissance de cause l'action sociale sur les jugements du marché, plutôt que d'abdiquer nos responsabilités sociales par le biais d'une confiance aveugle dans le jeu des forces du marché.

Comme toujours, cependant, les valeurs absolues – définies par les contraintes quantitatives des modèles empiriques – sont les principaux mécanismes de défense contre les rêves inaccessibles et les promesses et attentes tout à fait irréalistes. Le test de réalisme qu'imposent les contraintes budgétaires, la balance des paiements, la préservation de la valeur et la conservation de la matière continue d'être la meilleure barrière pour empêcher que ces revendications et projets ne prennent des proportions fantaisistes.

Et la science économique est particulièrement utile pour attirer l'attention sur les contraintes mathématiques et celles de la conservation, de l'équilibre matériel et de la comptabilité. Ces éléments constituent tous des réalités inopportunes et désagréables. Ils déterminent si l'État ou la collectivité peut remplir les promesses faites et les engagements pris.

Les jugements économiques rigoureux peuvent ainsi être pénibles à entendre et contribuer à rendre cette discipline consternante, mais peut-être pouvons-nous encore espérer qu'en l'an 2000, au Canada, cela ne rimera plus forcément avec mauvais choix politiques.

13 Épilogue

Quelles sont donc les principales conclusions de cette étude ? Quels sont les grandes questions susceptibles de se poser à l'aube du XXI[e] siècle et, par conséquent, dans quelles directions faudrait-il orienter la recherche pour éclairer le débat ? Il n'est évidemment pas possible de donner des réponses définitives à ces interrogations, mais nous allons tenter, dans ces quelques pages de conclusion, de dégager un certain nombre de thèmes et de problèmes et de souligner certaines des lacunes qui ressortent des discussions précédentes.

Premièrement, au niveau le plus général, il est clair que pour construire une vision de l'avenir, il faut reconnaître les nombreuses forces qui le façonneront et analyser les relations qui existent entre celles-ci. C'est la dynamique des *liens* entre les systèmes en évolution – technologiques, environnementaux, démographiques, sociaux, culturels, économiques – qui détermine le cours des développements dans le monde. Mais ce qui est peut-être plus important encore, c'est l'aspect normatif de cette conclusion. C'est-à-dire que, si nous espérons influer sur les événements, pour concrétiser une vision de l'avenir qui soit plus agréable que ce qu'on prévoit, nous devons être prêts à adopter un cadre d'analyse, de contrôle et de décision qui soit explicitement intersystémique et intertemporel. Cette conclusion semble plutôt solennelle et théorique. Toutefois, c'est précisément un cadre de ce genre, accordant l'importance requise aux liens existants entre les divers éléments, que requièrent de plus en plus les questions de politique qui surgissent. Un exemple concret pourrait servir à illustrer ce dernier point.

Un des messages les plus clairs qui ressort des exposés de la première section et qui fait écho aux deuxième et troisième sections a trait au rapport entre l'activité économique et l'environnement. Il s'agit là d'un exemple particulièrement intéressant de liens entre les systèmes parce que cette question retient l'attention du public, elle est mieux comprise et occupe une place grandissante dans le débat politique. Il y a de plus en plus de preuves scientifiques, largement diffusées dans les médias, à l'effet que la biosphère se dégrade en raison directe de l'activité économique : destruction de la couche d'ozone, effet de serre, pollution de l'air et des eaux, désertification et déforestation, pour ne donner que quelques exemples. La sensibilisation et les préoccupations du grand public commencent à provoquer des réponses politiques qui reconnaissent explicitement les compromis possibles; l'intérêt manifesté pour le concept de « développement soutenable » est un cas pertinent à cet égard.

Ces développements sont souhaitables et réconfortants, mais si l'on en juge d'après les mémoires présentés à la conférence et les discussions que ces mémoires ont suscitées, il est clair que pour faire bonne route, nous devons disposer d'un cadre décisionnel infiniment plus global et plus complexe que la simple reconnaissance du compromis à faire entre l'activité économique et la santé écologique. Les nouvelles technologies nous donneront le pouvoir d'accélérer la destruction de l'environnement, mais aussi la possibilité de la ralentir. Les changements démographiques à l'échelle mondiale peuvent influer énormément sur la relation entre l'économie, l'environnement et la technologie. Et le rôle des « chocs », des « éléments de discontinuité » et des « surprises » vient compliquer encore davantage la situation. Enfin, le temps constitue une contrainte majeure. Plusieurs des grandes tendances systémiques ont une inertie considérable, tandis que notre capacité de les renverser est limitée par les délais qui interviennent : le temps requis pour reconnaître et comprendre le problème, le délai nécessaire pour formuler les solutions et le décalage qui intervient avant que l'effet recherché soit obtenu. Alors que pouvons-nous faire ?

Du point de vue des gouvernements, la première chose à faire serait simplement d'articuler une approche globale, intersystémique et intertemporelle pour la prise de décisions. Cela pourrait se révéler difficile au Canada où nous sommes traditionnellement absorbés par nos préoccupations internes : notre préoccupation au sujet du régionalisme, des problèmes linguistiques et des relations fédérales-provinciales constitue une entrave à une approche plus holistique et tournée vers l'extérieur. Par contre, on pourrait soutenir qu'en raison de l'ouverture de son économie, le Canada a des liens économiques très développés avec le reste de la communauté internationale et qu'il a donc un intérêt considérable dans le développement technologique. Occupant un territoire immense et relativement sous-peuplé, nous avons plus qu'un intérêt passager pour les tendances démographiques mondiales. Et comme notre pays touche à trois océans et possède les plus grandes ressources en eau douce au monde, nous avons sûrement des intérêts en matière d'environnement.

Par conséquent, bon nombre des conditions nécessaires pour un cadre global existent, mais les conditions suffisantes sont probablement la sensibilisation du grand public et l'expression de ses préoccupations, la volonté politique et le leadership de l'État. Étant donné ces conditions et l'articulation d'un « énoncé de politique » vigoureux, du genre de celle proposée ci-haut, la deuxième étape pourrait être de demander aux gouvernements, à tous les paliers, de faciliter l'élaboration de « scénarios futurs » ou de « visions ». Un tel exercice pourrait nous aider à mieux comprendre les liens entre les forces en mutation et, ce qui est tout aussi important, servir d'instrument d'éducation populaire.

Ces travaux pourraient être appuyés par le développement d'un système détaillé d'indicateurs pertinents, au niveau national et international, qui servirait (et inciterait) à suivre les tendances critiques. Au niveau national, cela pourrait comprendre non seulement les analyses et prévisions habituelles en matière de performance économique, mais aussi des indicateurs de développement technologique, des mesures nationales dans le domaine de la santé et divers indices de qualité de l'environnement, entre autres choses. Cette « feuille de pointage » de l'état de la nation – et de celui de la planète – pourrait être un outil précieux pour analyser le cours des événements dans ses diverses dimensions, tant à l'échelle nationale qu'internationale, et pour en évaluer les résultats.

Une conclusion étroitement reliée à ce qui précède et qui découle de l'analyse des systèmes mondiaux et des liens existants entre eux est qu'il faudra procéder à des changements fondamentaux dans le processus de prise de décisions si l'on veut être en mesure de relever les défis que présentent ces systèmes interreliés et trouver des réponses appropriées. En commençant au niveau le plus général, il semble clair que, plus que jamais auparavant, beaucoup de décisions d'importance cruciale nécessiteront un consensus international. Dans la sphère économique, ce processus va déjà plus loin que les négociations commerciales internationales, et les activités d'institutions comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international visent à harmoniser les politiques macro-économiques nationales. Les politiques environnementales sont peut-être l'exemple le plus éclatant de la nécessité d'une approche internationale, mais l'ampleur même et la gravité des pressions démographiques font qu'il est probable que cela aussi sera un domaine où il faudra appliquer ce genre de stratégie.

Ce genre de processus décisionnel global semble destiné, en outre, à faire surgir toute une série de questions controversées dans les négociations internationales. Comment, par exemple, les coûts de la restauration de l'environnement devraient-ils être répartis ? Les nations plus pauvres, aux prises avec un fardeau d'endettement écrasant et des pressions démographiques qui menacent encore plus l'écosystème déjà fragile, résistent déjà aux appels feutrés des pays développés qui leur conseille la prudence. On pourrait donc présumer que les nations moins nanties vont utiliser la menace environnementale comme élément de négociation pour obtenir de l'aide, avoir accès aux nouvelles technologies et trouver des débouchés pour leur population excédentaire.

Au niveau national, un cadre intersystémique pourrait obliger les gouvernements à éviter l'approche décisionnelle étroite et compartimentée qui caractérise la structure verticale des ministères traditionnels. Pour reprendre un exemple donné précédemment, les changements technologiques sont d'une importance vitale pour les décideurs non seulement dans les ministères s'occupant de l'industrie, des sciences et de la technologie, mais aussi dans ceux qui sont responsables de la main-d'œuvre, de l'emploi, des communications, de la défense, de la santé, de l'éducation et du développement régional. Ces questions – l'environnement est un autre exemple évident – ont une telle portée qu'elles requièrent une approche plus « horizontale » au processus de prise de décisions, une approche qui recoupe les domaines d'intervention classiques des ministères.

Plus précisément, on pourrait améliorer considérablement le processus d'analyse et de formulation des politiques en cherchant à avoir de meilleures communications entre les diverses disciplines concernées.

L'adaptation institutionnelle sera un défi non seulement pour les gouvernements, mais aussi pour les employeurs et la main-d'œuvre. De toute évidence, un point de vue global et intersystémique est essentiel aux entreprises multinationales qui doivent suivre de près l'évolution de la situation géopolitique, analyser les politiques économiques nationales, évaluer les dernières technologies et participer à des coentreprises d'envergure internationale. Le succès de l'industrie dépendra non seulement de la supériorité technologique et d'une participation dynamique aux marchés mondiaux, mais aussi, et de plus en plus, de la souplesse organisationnelle et du développement des ressources humaines. Au Canada, comme le taux de croissance de la main-d'œuvre a diminué, que moins de jeunes entrent dans la population active et que les compétences deviennent rapidement désuètes avec la succession des changements technologiques, il importe plus que jamais de mettre l'accent sur le recyclage et le ressourcement de la main-d'œuvre, et cette tâche incombe aussi bien aux entreprises qu'aux établissements d'enseignement.

Les syndicats seront aussi appelés à faire certains rajustements difficiles. Le modèle de la confrontation appliqué

à la négociation de conventions collectives est vivement critiqué et, dans certains pays où ils ont toujours été à la base des systèmes de relations industrielles, le taux de syndicalisation a baissé. La mutation du paradigme technologique exige des changements organisationnels visant à mettre l'accent sur une plus grande collaboration en milieu de travail. En outre, il y a de plus en plus d'indices qui montrent que les stratégies d'organisation et les objectifs généraux qui convenaient aux syndicats dans une économie dominée par la production des biens doivent être remis en question avec l'ascendance du secteur des services. Par conséquent, il se pourrait bien que les syndicats soient obligés de subir une transformation institutionnelle.

D'une certaine façon, plusieurs des conclusions et observations qui ressortent de ces documents et de ces travaux concernent le secteur de l'éducation. En d'autres termes, les citoyens devront mieux saisir l'ampleur et la complexité des forces de changement, les gouvernements devront tenir compte de ces facteurs dans leurs grandes orientations et les institutions dans tous les secteurs et à tous les niveaux devront réagir. Mais l'éducation au sens plus étroit de la formation scolaire ou professionnelle est un thème que l'on a repris tout au long de la conférence et qui est abordé dans presque tous les rapports des diverses sections. Tout le monde s'entendait pour dire que, dans un monde qui sera caractérisé par une vive concurrence, une complexité technologique croissante, des procédés de production à fort coefficient de savoir, l'obsolescence rapide des compétences, l'incertitude et l'incidence de divers chocs, le développement des ressources humaines aura une valeur considérable. Les questions importantes dans ce domaine incluront vraisemblablement la restructuration du système d'enseignement dans le but de répondre aux besoins de recyclage d'un nombre de plus en plus élevé d'adultes au sein de la population active, les responsabilités respectives du secteur public et du secteur des entreprises dans le domaine de la formation scolaire et de la formation professionnelle ainsi que le financement de la recherche scientifique et technique nécessaire pour assurer la viabilité des industries.

Enfin, et ce point est étroitement lié à la question du développement des ressources humaines, il semble que, face aux perspectives d'avenir, les Canadiens seront de plus en plus confrontés à des questions touchant à la répartition du revenu. Qui sont les gagnants du progrès technologique et du développement économique et qui sont les perdants ? Quelles sont les conditions nécessaires et suffisantes à la coopération des partenaires sociaux dans la recherche du progrès matériel (c'est-à-dire au consensus économique) ? Est-il possible d'élaborer un contrat social dans lequel le rapport entre les objectifs nationaux d'équité et d'efficience est de nature synergique plutôt que de constituer un compromis ? Et la question de l'équité prendra de plus en plus une dimension internationale et intergénérationnelle alors qu'il devient plus clair que les préoccupations socio-économiques et technologiques sont intimement liées aux préoccupations concernant l'environnement et aux pressions démographiques qui s'exercent dans le monde.

Quelles pourraient être alors certaines des grandes questions auxquelles on n'a pas prêté une attention particulière lors de la conférence Perspective 2000 ? Premièrement, la santé. Considéré comme un système global, ce domaine d'intérêt présente certainement des caractéristiques semblables à celles de beaucoup d'autres domaines que nous avons examinés – tendances lourdes, développements imprévus et autres chocs catastrophiques, par exemple – et il est clairement relié au statut socio-économique, à la technologie, aux développements démographiques et à l'environnement. La conjugaison des forces qui ont causé la malnutrition et la famine en Afrique subsaharienne ou l'intoxication de Bhopal illustre la nécessité d'inclure la santé dans le cadre des systèmes interdépendants. En outre, certains scientifiques croient que le fléau du SIDA pourrait prendre des proportions énormes au point d'influer de façon significative sur les tendances démographiques dans certains pays et, de façons encore indéterminées, sur leur évolution sociale et économique.

Il se pose également toute une série de questions d'ordre socioculturel qui devraient, de la même façon, être englobées dans l'approche des systèmes interdépendants. La taille et la composition probables des flux d'immigration au Canada dans les années à venir sont une dimension évidente à cet égard. Le profil national et ethnique des immigrants a beaucoup changé au cours des dernières décennies, et l'on pourrait présumer que l'équilibre socioculturel de la population et de la main-d'œuvre canadienne et, par conséquent, leurs attitudes et leurs attentes dominantes, reflèteront ces changements. (On pourrait noter au passage que la croissance rapide de la population aborigène au Canada ajoutera un autre élément à cette mosaïque socioculturelle en mutation.) La langue, l'éducation et la répartition de la population entre les régions ainsi qu'entre régions urbaines et rurales sont des questions importantes qui découleront vraisemblablement de ces facteurs socioculturels.

Une autre dimension socioculturelle qui dépend largement de la conjoncture économique est la façon dont le temps est utilisé. Beaucoup d'observateurs ont prédit que, dans l'arbitrage entre le revenu et les loisirs, beaucoup de consommateurs choisiront de consacrer une partie de leur prospérité accrue au loisir. D'autres, comme le nobéliste

Wassily Leontieff, laissent entendre que ces choix seront facilités par le potentiel toujours croissant qu'ont les nouvelles technologies de libérer les humains de toute une série d'activités qui prennent du temps sans avoir d'effets négatifs sur la production. D'autres encore font valoir qu'un des traits les plus marquants de l'évolution future des profils d'emploi du temps sera la substitution du travail non rémunéré au travail rémunéré – c'est-à-dire que les activités bénévoles, comme de s'occuper des personnes âgées dans une population vieillissante, occuperont une plus grande part du temps présentement consacré au travail.

Enfin, il y a toute une série de questions complexes entourant l'institution de la famille. Leurs ramifications sont nombreuses. Étant donné la faiblesse du taux d'accroissement naturel de la population au Canada, on peut se demander si les décideurs canadiens n'en viendront pas à envisager d'encourager la formation de familles par des stimulants économiques du genre de ceux récemment préconisés au Québec. Comme on a constaté dans les faits que les caractéristiques familiales sont presque toujours le principal déterminant du niveau de scolarité et compte tenu de l'importance prévue de l'instruction dans le développement socio-économique futur, il est vraisemblable que les questions touchant à la famille – taille, structure et statut économique – commanderont une attention toute particulière dans les décennies à venir. La question spécifique du financement des garderies et des responsabilités respectives des particuliers, des employeurs et de l'État au niveau du financement des mesures requises est un présage des épineuses questions qui risquent de se poser dans ce domaine.

En conclusion, il serait utile de souligner que des exercices comme la conférence Perspective 2000 devraient être vus moins comme un événement isolé que comme une étape d'un processus plus vaste. Nous espérons que certaines des idées et des propositions mises de l'avant pourront contribuer un tant soit peu à sensibiliser les Canadiens qui sont en position d'influence à la réalité des multiples forces, puissantes et complexes, qui détermineront l'avenir du pays, voire celui de la planète toute entière, dans les décennies à venir.

Notes

Chapitre 1

1 L'auteur de ce document s'est grandement inspiré du programme de recherche intitulé « Sustainable development of the biosphere », dont il était chargé de 1984 à 1987 à l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués et qui, depuis, à été confié à M. Alan Solomon. Certaines des données utilisées par l'auteur sont tirées de versions antérieures qui faisaient partie de divers travaux de recherche, notamment Clark [1985 et 1986]. Les données tirées de ces documents ont été utilisées avec la permission de leur auteur.

2 Pour consulter les données citées et pour de très nombreuses données sur le changement et sur le développement technologiques à long terme dans le monde, voir Rostow [1978]. Signalons que les objections apportées à la thèse centrale de Rostow présentée dans son volume (c'est-à-dire les objections qui ont trait aux stades universels du développement économique) ne réduisent nullement la valeur des données de base et des points de vue présentés.

3 Pour un exposé détaillé de ce point de vue, voir Ramo [1988].

4 À moins d'indication contraire, la matière et les données utilisées sont tirées de Toth et collab. [1988].

5 Pour l'analyse sous-tendant les données résumées ici, voir Clark [1986].

6 De nombreux auteurs ont tenté de trouver des indicateurs de la qualité de la vie plus utiles que les données sur le PNB par habitant qu'on trouve si souvent dans les débats contemporains. D'autres choix sont possibles, mais je me range ici derrière les recommandations de la récente conférence Wingspread intitulée « Agenda for the year 2000 » et j'utilise la mortalité infantile et l'espérance de vie à la naissance. Il faudrait ajouter une évaluation quelconque de l'alphabétisation, mais, à ce niveau, il a toujours été difficile de se servir des séries chronologiques. Les chiffres cités dans le document sont tirés de fichiers informatisés de données de l'ONU.

7 Estimation faite par le Fonds monétaire international et citée dans Columbo [1988].

8 Une tentative d'arriver à une telle compréhension a lieu dans le cadre du programme portant sur les « Dual-use technologies: Balancing economic and security interests in federal R&D investment strategies » dirigé par le professeur Lewis Branscomb et ses collaborateurs au Kennedy School of Government de Harvard.

9 À moins d'indication contraire, les conclusions et les données utilisées dans le paragraphe sont tirées de Jäger [1988].

10 À moins d'indication contraire, les données de cette section sont tirées de la U.S. National Aeronautics and Space Administration [1986 et 1988].

11 Nous ne disposons de données sûres que pour les latitudes intermédiaires de l'hémisphère nord. Les données ont trait à la concentration de la couche d'ozone à ces endroits et reflètent la réduction totale survenue au cours de la période à l'étude.

12 D'excellentes études se trouvent dans World Resources Institute [1986]. La situation en Europe est résumée dans une série d'articles parus dans *Environment* : Nilsson et Duinker [1987], Prinz [1987], Dovland [1987], Sand [1987] et Hordijk [1988].

13 Un rapport complet des méthodes d'analyse et des résultats de l'atelier de Friibergh et une évaluation de l'exercice ont été publiés par l'organisme hôte, le Swedish Council for Planning and Coordination of Research [voir Svedin et Aniansson, 1987]. L'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués a publié dernièrement certains raffinements des scénarios de Friibergh, dont une quantification de leurs tendances de base [voir Anderberg, 1988].

14 L'auteur est en train de mettre la touche finale aux résultats de cet atelier pour qu'ils soient publiés.

15 Les données dont il est ici question ont été mises au point par Robert Dickinson, du National Center for Atmospheric Research, et Hank Shuggart, de l'Université de la Virginie. Ils se sont inspirés des publications de Sioli [1984] et Salati [1987].

16 Parmi les exemples mentionnés à l'atelier de Laxenburg par le professeur H. Shuggart de l'Université de Virginie, il y avait les forêts sensibles au feu du sud des États-Unis par rapport aux forêts de résineux du sud; la lande à fienboss sclérophylle du Cap de Bonne-Espérance par rapport à la forêt ombrophile africaine de type subtropical; et les forêts sclérophylles à eucalyptus de Tasmanie par rapport à la forêt ombrophile de pays à climat tempéré.

17 Au niveau de ce scénario, le débat a été amorcé à l'atelier par Paul Crutzen de l'Institut Max-Planck pour la chimie, lequel s'est inspiré en partie d'un ouvrage antérieur [Crutzen, 1987].

18 Pour un examen plus détaillé de ce traitement de l'analyse et de la gestion des politiques en tant qu'improvisations, voir Ravetz [1971], Wildavsky [1979] et Lindblom et Cohen [1979].

19 Les auteurs américains ont utilisé l'expression « jeux manuels libres » pour décrire les exercices de ce type. Voir Goldhamer et Speier [1959], Brown et Paxson [1975], Brewer et Shubik [1979], Brewer [1986] et Allen [1987].

20 Thomas Schelling, document inédit communiqué à l'auteur, 1984.

Chapitre 3

1 Le terme évocateur de *policy issues* est pratiquement intraduisible en français. Certes, il est possible de proposer « questions politiques » ou « problèmes de politiques », mais de telles traductions ne sont à l'évidence pas satisfaisantes.

2 Données de l'OCDE, *Comptes Nationaux*. Les taux du PNB sont en dollars courants avec conversions aux taux de change de l'année considérée.

3 Données du Centre d'études prospectives et informations internationales; calculs en parités de pouvoir d'achat et prix de 1980.

4 La croissance est beaucoup plus faible pour l'Afrique du Sud du Sahara.

5 Ces estimations sont celles de Chesnay [1987]. Elles sont exprimées en dollars de 1975.

6 L'introduction de l'adjectif « potentiel » a pour but de rappeler que le progrès technique effectif peut être freiné par les rigidités sociales ou des politiques macro-économiques mal adaptées.

7 Voir à ce sujet le rapport Cecchini qui tente d'évaluer en termes de croissance les effets de la mise en place du grand marché intérieur. Une synthèse de ce rapport se retrouve dans Delses [1988].

8 Les études de l'IIASA ont pourtant montré qu'une libéralisation du commerce des produits alimentaires aurait un effet favorable sur l'économie mondiale et, notamment, sur le taux de croissance du Tiers-Monde.

9 Comme l'ont bien montré les études d'A. Sen.

10 Cette situation s'est évidemment produite dans certains secteurs, au bénéfice des États-Unis au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Le Japon et l'Europe occidentale y ont fait face en tentant de créer à l'aide de subventions des industries nationales dans ces secteurs.

11 Au sens de F. Braudel.

12 Pour les raisons qui justifient l'introduction de cette formule, voir Lafay [1988].

Chapitre 4

1 La recherche empirique dont les résultats sont présentés ici a été effectuée avec l'aide d'Alan Chung et l'appui du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Lors de la révision du document en vue de sa publication, j'ai bénéficié des suggestions et commentaires pertinents de plusieurs des participants à la conférence, notamment Yoshihiro Tsurumi et Lars Osberg, ainsi que d'André Plourde. Une version antérieure de certaines parties du document a fait l'objet d'une présentation lors d'une conférence préalable au Sommet, tenue à l'Université de Toronto. Le compte rendu de cette conférence à été publié dans un numéro spécial de *Canadian Public Policy*, paru en février 1989.

2 Selon Lesourne (voir le chapitre 3), les transports et les communications constituent tous les deux des réseaux raccordant des noyaux que la technologie rapproche sans cesse mais qui sont maintenus à distance les uns des autres par divers types de règlements conçus d'abord pour protéger les fournisseurs de matériel de ces industries ou ces industries elles-mêmes.

3 Psacharopoulos estime qu'en raison de la complexité et des coûts croissants de l'enseignement public, ainsi que de l'accroissement de la demande provenant du secteur privé, on en viendra probablement à appliquer davantage le principe de l'« utilisateur-payeur » pour le financement de l'éducation, surtout si l'on considère que les particuliers peuvent en retirer un rendement élevé et que, selon les données dont on dispose, les personnes déjà bien nanties sont les principales bénéficiaires des subventions à l'éducation. Le phénomène de la mondialisation accélérera probablement la tendance à l'adoption de la formule du recouvrement des coûts, à mesure que les pays, les provinces et même les conseils scolaires se verront obligés de répondre aux demandes d'installations et de produits éducationnels à travers le monde.

4 Maddison [1982] et Baumol [1986] ont présenté des données probantes sur la convergence de longue durée (depuis 1870) des niveaux de revenu dans 16 pays de l'OCDE qui sont maintenant parmi les plus riches au monde. De Long [1987] soutient cependant que ces résultats peuvent être attribuables au fait d'avoir choisi des pays qui sont maintenant riches. Il note que les preuves de convergence sont nettement moins concluantes lorsqu'on fait entrer dans l'échantillon un certain nombre de pays « jadis riches » et qu'un rajustement est fait pour tenir compte d'une erreur possible dans la mesure du revenu en 1870. Toutefois, Helliwell et collab. [1985] ont constaté qu'il y avait eu un « rattrapage » durant les années d'après-guerre parmi les sept plus grands pays industrialisés, lesquels avaient tous des revenus élevés au début de la période d'estimation, soit vers le milieu des années 60. Helliwell et Chung [1988] observent une faible corrélation (négative comme le suppose l'hypothèse de convergence) entre les niveaux de revenu au début de la période et la croissance entre 1973 et 1983 lorsque l'échantillon est composé des 89 pays pour lesquels il existe des données comparables; mais leurs résultats appuient fortement l'hypothèse de la convergence à partir des données sur la productivité de 1960 et 1985 dans 109 pays industrialisés. Ces derniers résultats sont analysés plus loin.

5 Par exemple, Psacharopoulos (voir le chapitre 9) fait valoir qu'à tous les niveaux de scolarité, les rendements privés et

sociaux de l'éducation sont beaucoup plus élevés dans les pays en développement que dans les pays industrialisés (tableau 9-2), et il reste à réaliser une part importante de ces investissements à rendement élevé puisque les taux d'analphabétisme en 1985 se situaient encore à 38 % dans les pays en développement, comparativement à 2 % seulement dans les pays industrialisés (tableau 9-5).

6 Dans l'étude de Helliwell et Chung [1988], la croissance de la productivité est représentée par une mesure de la productivité du travail qui est neutre par rapport à l'hypothèse d'Harrod, c'est-à-dire la production par employé en tenant compte d'un rendement normal sur le stock global de capital réel.

7 L'ouverture est mesurée par le rapport du commerce extérieur total au PNB réel, le premier correspondant à la somme des exportations réelles et des importations réelles de biens et de services.

8 Les équations d'estimation sont présentées aux tableaux 4-1 et 4-2 de l'étude de Helliwell et Chung [1988] et sont fondées sur des séries transversales et des séries chronologiques groupées, ainsi que sur des analyses de régression transversales.

9 En particulier, les changements dans la part de la population totale qui est en âge de travailler.

10 Avec la mondialisation accrue, il est devenu encore plus nécessaire d'harmoniser les régimes fiscaux, du moins selon Vogel [1988], Ross [1988] et Helliwell [1988*b*].

11 Ainsi, selon Wood [1988, p. 27], les puissances intermédiaires ont moins tendance que les grands pays ou les plus petits à se ranger dans le même camp que les États-Unis ou dans le camp adverse lors des votes pris aux Nations Unies.

12 La régression correspondante figure à l'appendice A. La variable dépendante est le résidu des équations servant à expliquer la croissance moyenne de la productivité par rapport aux niveaux de productivité enregistrés en 1960 et la variation moyenne, entre 1960 et 1985, du degré d'ouverture, mesuré par le rapport des échanges extérieurs au PNB réel, le premier terme étant défini par la somme des importations et des exportations réelles.

13 Comme on peut le voir dans l'appendice, les estimations des effets étaient de 0,176 pour la productivité et de 0,194 pour le PNB réel, d'après les résultats des équations correspondant aux graphiques 4-5 et 4-6, et de 0,232 pour le PNB et de 0,167 pour la productivité, d'après les résultats des équations à plusieurs variables tenant compte à la fois de la convergence, du degré d'ouverture au commerce extérieur et de facteurs cycliques. La similitude des effets dégagés des régressions à plusieurs variables et des régressions séquentielles montre qu'il n'existe pas de corrélation entre, d'une part, l'inflation et l'autre variable représentant la politique et, d'autre part, les variables que sont la convergence et l'ouverture au commerce extérieur.

14 Cette observation est exacte, que les taux de dépenses publiques servent à expliquer les résidus des taux de croissance, comme dans les graphiques 4-7 et 4-8, ou qu'ils constituent des variables distinctes de régressions à plusieurs variables, comme dans les dernières équations qui sont présentées à l'appendice A.

15 La liste des pays contenus dans notre échantillon est un peu plus longue que celle utilisée par Crouch, de sorte que dans le cas des deux pays pour lesquels des données n'étaient pas disponibles, nous avons supposé que l'indice prenait la valeur moyenne. Sur la foi de certains résultats antérieurs, nous avons également tenté de vérifier la possibilité que l'effet soit non linéaire, mais ni le niveau absolu ni le terme quadratique de l'indice, individuellement ou en combinaison, n'a montré une corrélation positive avec la croissance.

Chapitre 5

1 Le consensus canadien est bien résumé par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada [1985].

2 Pour une discussion de ces questions, voir la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada [1985] de même que les annexes du rapport.

3 Voir la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada [1985] de même que les annexes du rapport. Pour une présentation succincte, voir Nappi [1985].

4 Schweitzer [1983] explore deux scénarios qui balisent relativement bien, pour la province de l'Alberta, les impacts possibles.

5 Pour une discussion de cette problématique, voir Gouvernement du Canada [1987].

6 Pour une analyse de l'expérience japonaise, voir Makino [1987].

7 L'économiste le plus identifié à cette question est Thomas J. Courchene. Voir, entre autres, Courchene [1986].

8 Pour une analyse canadienne, voir Dudley [1972].

Chapitre 6

1 En août 1981, le taux de chômage désaisonnalisé pour l'ensemble du Canada s'élevait à 6,9 %, mais au cours des 19 mois qui ont suivi, il a presque doublé, atteignant 12,6 % en mars 1983.

2 En août 1981, 56,1 % de la population en âge de travailler occupait un emploi à temps plein, comparativement à 54,1 % en juin 1988. Le rapport global emploi-population est remonté à son niveau de 1981, en grande partie à cause d'une

augmentation de l'emploi involontaire à temps partiel. Dans l'ensemble, l'emploi à temps partiel est passé de 8,1 % de la population en âge de travailler en 1981 à 9,2 % en 1988. Moins d'un cinquième de l'accroissement total de l'emploi à temps partiel peut être imputé à la tertiarisation de l'économie. Voir Statistique Canada, *La population active*, n° 71-001 au catalogue, mai 1987.

3 À Toronto, le chômage s'élevait à 5 % en 1979 et à 4,5 % en 1987. À Terre-Neuve, il a progressé de 15,4 % à 18,6 %.

4 En 1981, 9,6 % des emplois en équivalent à temps plein se trouvaient dans l'exploitation forestière, la pêche, l'exploitation minière, le papier, le bois, le pétrole et l'énergie électrique, contre seulement 7,8 % en 1986 [Myles et collab., 1988].

5 De mars 1981 à mars 1986, le nombre d'assistés sociaux au Canada a augmenté de 33 %, pour atteindre 1 832 900 [Conseil national du bien-être social, 1987].

6 Voir Wolff et Baumol [1988], qui examinent les tendances dans la composition de l'emploi aux États-Unis durant la période 1960-1980.

7 Lydall [1959] présente un modèle dans lequel l'inégalité globale augmente à mesure que la sphère de contrôle de chaque superviseur s'élargit.

8 Dans l'étude de Southam News sur l'alphabétisation, les personnes étaient classées comme « analphabètes fonctionnels » si elles obtenaient un résultat inférieur à 8 sur 10 éléments d'évaluation de la capacité de lire dans la vie courante (par exemple, lire un horaire d'autobus ou calculer l'addition pour un repas au restaurant).

9 Browning [1987] souligne l'incertitude des estimations de l'excédent marginal du fardeau fiscal, problème qui découle de l'interaction entre l'incertitude des estimations de l'élasticité compensée de l'offre de main-d'œuvre, le taux marginal d'imposition et la variation du caractère progressif des taux d'imposition moyens à l'intérieur du régime fiscal. Des variations relativement faibles des paramètres de ces variables produisent des estimations de l'excédent marginal du fardeau fiscal qui varient entre moins de 10 ¢ et plus de 3 $ par dollar additionnel de recettes fiscales (mais la plupart des résultats se situent au bas de cet intervalle). À noter, toutefois, que l'élasticité compensée de l'offre de main-d'œuvre varie de 0,2 à 0,4, selon Browning, mais de –0,08 à +1 dans le cas des hommes, selon Killingsworth [1983, p. 193]. Pour les femmes, les estimations varient encore plus d'un auteur à l'autre. Brown [1981], Keeley [1981] et Osberg [1986] ont indépendamment choisi l'estimation la plus vraisemblable de 0,1 pour l'élasticité compensée de l'offre de main-d'œuvre. Autrement dit, on peut affirmer que Browning sous-évalue l'incertitude des estimations de la perte marginale de bien-être due à l'imposition, mais il en arrive à des estimations très élevées si on tient compte des conclusions d'autres recherches sur l'offre de main-d'œuvre.

10 Des critères semblables sont utilisés pour calculer ces taux de chômage et celui du Canada. Voir OCDE [1987, p. 198].

11 Perron [1987] met l'accent sur un partage optimal des risques qui serait à la base des programmes de sécurité sociale et de la fiscalité redistributive de l'État-providence. Varian [1980] présente un modèle plus détaillé.

12 Puisque certains auteurs [par exemple, Lilien, 1982, et Parkin et Bade, 1986] ont tendance à redéfinir l'expression « plein emploi » pour qu'elle se rapproche du taux de chômage réel, une définition s'impose. Je pense que les données disponibles vont clairement à l'encontre de l'hypothèse de Samson [voir Osberg, 1988c]. Par « plein emploi », j'entends une situation du marché du travail où le nombre de postes vacants est à peu près le même que le nombre de chercheurs d'emploi – en 1987, lorsque le taux de chômage réel était de 8,9 %, Kapsalis [1988] a calculé que cela correspondait à un taux de chômage national de 5,5 %. Le taux de chômage auquel il n'y a aucune accélération de l'inflation est évidemment un concept différent, mais les données couramment disponibles le situent à un niveau sensiblement inférieur au taux de chômage présentement observé. L'estimation du taux de chômage sans accélération de l'inflation de Fortin [1987] était de 6,1 %.

13 Goodin et Dryzek [1987] prétendent toutefois que l'expansion de l'après-guerre de l'État-providence au Royaume-Uni a réellement débuté *pendant* la Seconde Guerre mondiale, lorsque les paiements de transfert sont devenus de plus en plus généralisés et centralisés et que leur importance a beaucoup augmenté à cause de la nécessité de sensibiliser la population à l'effort de guerre.

14 Même pour un rapport assez faible, selon la loi d'Okun, où une variation de 1 % du taux de chômage entraînerait une variation de 2,5 % du produit national brut, une baisse de 1 % du taux de chômage au Canada se traduit par une hausse de la production nationale de plus de 15 milliards de dollars par année.

15 Prenons un exemple précis, celui de Lazear [1979], qui utilise un modèle où l'entreprise maximise ses profits en offrant un contrat comprenant implicitement un emploi à vie avec retraite obligatoire assortie d'une pension. Mais les modèles de contrats implicites reposent, par définition, sur la survie de l'entreprise; par conséquent, plus le nombre de faillites est élevé, moins ces contrats sont viables – comme le prouvent les difficultés vécues par les retraités de Massey Ferguson. Si le marché du travail comprenait quelques employeurs importants, très solidement établis, alors la réputation d'une entreprise l'aiderait à atteindre son objectif d'un contrat implicite. Mais ce n'est pas le cas du secteur des petites entreprises. Dans les années 90, l'essor de la sous-traitance et la diminution des économies d'échelle pourraient faire augmenter l'importance relative des petites entreprises, mais également les risques auxquels sont exposés les travailleurs si l'État-providence a une présence limitée. Quand l'État-providence offre une assurance-santé, des prestations

de retraite sûres et ainsi de suite, les petites entreprises peuvent, au niveau de la rémunération totale, rivaliser avec les entreprises qui veulent prendre la relève de l'État – augmentant par le fait même la mobilité de la main-d'œuvre entre ces secteurs.

16 Voir Leman [1980] pour une étude du rôle qu'ont joué au Canada les conflits de compétence entre le gouvernement fédéral et les provinces dans la mise au rancart du projet Lalonde d'un régime d'impôt sur le revenu négatif à deux paliers au cours des années 70.

17 Et comme le montre le sort qu'on a réservé aux recommandations de la commission Forget, aucun projet de réforme de l'assurance-chômage ne deviendra réalité s'il ne propose pas de programme de remplacement. Le problème de la dissociation des fonctions d'assurance sociale et d'aide sociale de l'État-providence n'est pas, en *lui-même*, une question qui intéresse beaucoup de gens.

18 Voir Courchene [1987, p. 16] pour une opinion contraire.

19 Voici un extrait de l'ouvrage d'Olson [1981, p. 90, traduction libre] : « Les principaux groupes d'intérêts en Suède et en Norvège ont une vaste portée, notamment en comparaison de ceux du Royaume-Uni et des États-Unis, et ils ont probablement une base plus large que ceux de toute autre démocratie. Ainsi, durant la plus grande partie de la période de l'après-guerre, pratiquement tous les travailleurs manuels syndiqués de ces deux pays ont appartenu à l'une ou l'autre des grandes organisations syndicales. De même, les organisations patronales regroupaient la grande majorité des employeurs ».

20 Ce paragraphe s'inspire librement de Lindbeck [1986].

Chapitre 10

1 J. M. Keynes, lettre ouverte au président Roosevelt, 1933.

2 L'ouvrage de Parker [1986] contient une excellente synthèse des traditions intellectuelles et idéologiques qui ont façonné la pensée économique moderne en Amérique du Nord.

3 À titre d'exemple, voir un classique de l'époque, Okun [1982].

4 Pour un point de vue différent sur la question de l'environnement qui embrasse cet aspect, voir Stewart [1988].

Chapitre 11

1 Données de Statistique Canada citées dans *The Globe and Mail*, le 21 octobre 1988; il s'agit évidemment d'une série de données différentes de celle de Summers et Hoskin [1988].

2 J'exclus ici délibérément deux questions. D'abord, je n'aborde pas les possibilités et les conséquences d'une réaction protectionniste au Canada ou ailleurs. Ensuite, étant donné que j'examine le commerce mondial, je ne traite pas de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

3 Les données de ce paragraphe sont tirées de la communication du professeur J. Lesourne (voir le chapitre 3).

4 La plus grande partie de ce paragraphe est basée sur l'ouvrage de MacNeill [1987]. M. MacNeil était secrétaire général de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement.

5 La dérogation à l'égard des droits linguistiques par l'Assemblée nationale du Québec à la fin de 1988, qui est prévue par la Charte, a rouvert la question du bilinguisme.

6 Je parle d'un Sénat réformé où les provinces plus petites auraient une représentation comparativement accrue, par rapport à l'Ontario et au Québec, où les sénateurs seraient élus et dont les pouvoirs législatifs suffiraient pour qu'ils soient perçus comme les représentants vraiment légitimes des intérêts des provinces et des régions.

7 À ce sujet, il faut se rappeler que l'Accord du Lac Meech prévoit que les futures nominations à la Cour suprême du Canada se feraient à partir de listes fournies par les premiers ministres des provinces.

8 J'englobe dans le secteur privé autant le monde des affaires que les syndicats.

9 Je ne conclus pas ici que la responsabilité de l'État à l'égard de la politique officielle devrait être diluée. Un rôle de conseil ou d'influence ne relève pas l'État de la responsabilité de ses décisions.

10 Les « ingrédients de la production » auxquels nous faisons allusion comprennent, encore une fois, les progrès technologiques, les améliorations dans les domaines de l'enseignement, de la recherche, du design et de l'innovation, la facilité de l'adaptation intersectorielle et interrégionale, la souplesse de l'adaptation sur le marché du travail et ainsi de suite.

11 Industrie, Sciences et Technologie Canada [1988]. Le rapport dont il est question est celui des dépenses brutes en recherche et développement au produit intérieur brut, tel que mis au point et utilisé par l'OCDE.

12 Ces données (exprimées en dollars de 1981) proviennent de Statistique Canada, *L'éducation au Canada – Revue statistique*, n° 81-229 au catalogue, et *Statistique de l'enseignement – Estimations*, n° 81-220 au catalogue.

13 Il existait, bien sûr, de nombreuses politiques antérieures dignes de mention.

14 Ces données sont tirées des *Comptes publics du Canada* et du *Budget des dépenses pour 1988-1989*.

15 La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission Macdonald) en 1985 et la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (la Commission Forget) en 1986.

16 Données fournies par James MacNeill, secrétaire général de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement et président de MacNeill Associates.

CHAPITRE 12

1 Cela n'exclut toutefois pas la possibilité que, par exemple, la politique monétaire annule les effets macro-économiques de la politique budgétaire en contrôlant le PNB nominal.

2 Cette opinion ne doit pas exclure la possibilité que, par exemple, la répartition de tout changement donné du PNB nominal en effets réels et en effets nominaux puisse dépendre du fait que le changement soit anticipé ou non.

3 Par politique monétaire, j'entends, par exemple, une augmentation de la monnaie de base payée sous forme de transferts forfaitaires. Les opérations de swap sur le marché libre des obligations ont souvent (mais pas toujours) des effets non neutres parce qu'elles modifient les taux d'intérêt. On peut aussi justifier la non-neutralité monétaire par ses effets distributifs; mais, en général, ces effets sont considérés comme peu importants et se trouvent rarement au centre des débats.

4 Pour cette raison, j'ai proposé récemment qu'il soit rebaptisé « chômage pornographique ». Voir Blinder [1988].

5 Voir Lucas [1987], par exemple. Pour une réfutation de cet argument, voir Blinder [1987*b*].

6 Je m'inclus ici. Voir Blinder [1987*a*, ch. 2, et 1988].

7 Je ne voudrais pas placer le dernier de ces jugements au-delà du domaine de l'approche positive de la théorie économique. On a déjà beaucoup écrit au sujet des coûts sociaux du chômage et de l'inflation, et beaucoup de keynésiens comme moi ont conclu à partir de ces études que les coûts associés à un taux d'inflation peu élevé sont à la fois faibles et facilement évitables. Il reste qu'il y a toujours des jugements de valeur à porter quand il est question de l'arbitrage entre le chômage et l'inflation.

8 L'exception la plus importante a été mentionnée plus haut, soit le vieux débat sur l'élasticité de la demande par rapport aux taux d'intérêt. Or, cette question est réglée depuis longtemps.

9 Le « prix » peut avoir plusieurs facettes. Des ententes contractuelles compliquées sont permises dans l'approche des nouveaux classiques.

10 Je n'ai pas l'intention de me prononcer sur la question de savoir s'il est possible d'avoir des résultats scientifiques objectifs.

11 Les effets de changements attendus à une politique, par exemple.

12 Il convient de noter que certains nouveaux classiques ne sont pas de cet avis et considèrent que les attentes rationnelles jouent un rôle beaucoup plus fondamental dans le débat.

13 La nouvelle théorie rudimentaire est exposée dans Phelps [1978] et Gordon [1975]. Phelps a présenté ses idées sur le sujet la première fois lors d'une réunion de l'American Enterprise Institute en avril 1974, tandis que Gordon a présenté les siennes la première fois à une réunion de la Savings and Loan Association le même mois. Déjà, en janvier 1974, on demandait aux examens aux étudiants des 2e et 3e cycles à Princeton d'analyser les chocs sur l'offre dans les modèles keynésiens.

14 Pour des exemples, voir Ando et Kennickell [1983], Friedman [1983], Gordon [1985] et Perry [1983]. Il y en a beaucoup d'autres.

15 Bien que l'article de Lucas n'ait été publié qu'en 1976, il avait déjà été présenté à une conférence Carnegie-Rochester en avril 1973 et il était déjà connu depuis longtemps dans les milieux universitaires.

16 Blinder [1979 et 1982] retrace cette évolution aux États-Unis et appuie la proposition, qui vaut même si le boom des années 1972-1973 qu'on a connu partout dans le monde a sûrement été induit par la demande.

17 Thomas Sargent et Lars Hansen ont été les premiers à développer les nouvelles méthodes économétriques. Quand il parlait de ces méthodes, Sargent employait toujours l'expression « une technologie ».

18 Symétriquement, un penseur conservateur pourrait soutenir que les idées keynésiennes n'auraient pu s'implanter que dans un contexte (comme celui de la Crise des années 30) où l'idéologie de gauche était populaire. Ni l'une ni l'autre des deux propositions ne révèle quoi que ce soit au sujet de la validité de l'une ou l'autre doctrine.

19 Voir, par exemple, Stockman [1986, p. 72]. Pendant quelque temps, le Trésor a aussi été du même avis que Barro en ce qui concerne la neutralité de l'endettement.

20 En fait, deux des implications les plus connues du nouveau classicisme étaient des résultats confirmant le « manque de rapport avec les politiques » : les réductions des impôts financées par endettement n'ont pas d'effet et les changements (anticipés) de la masse monétaire n'ont pas d'effet réel. D'autres détails sur ce sujet ci-après.

21 Pour une revue des travaux sur ce sujet, voir Barro [1981*a*].

22 L'histoire est encore pire que cela parce que la croissance de la monnaie n'a en réalité décéléré, sauf pendant de brefs moments, dans aucun des deux pays. Mais cela a à voir avec l'innovation dans les marchés financiers et le fait que l'équation de la demande de monnaie ne cadrait plus avec la réalité, ce qui est autant un problème pour la théorie keynésienne que pour la théorie néo-classique.

23 Dans le cas de la récession de 1973-1975, Blinder [1981] souligne que la « monnaie non anticipée », définie empiriquement par Barro et Rush [1980], est loin d'expliquer la récession. Je ne suis pas au courant qu'on ait fait les mêmes calculs pour les années 80, mais de tels calculs seraient loin eux aussi d'expliquer la récession puisque c'est la baisse du taux de croissance de la vitesse de circulation de la monnaie,

et non pas la baisse du taux de croissance de la monnaie, qui a resserré la monnaie en 1981-1982.

24 On a proposé comme explication les réductions des impôts des sociétés aux États-Unis statuées en 1981. Mais il y a une controverse à ce sujet. Voir Blanchard et Summers [1984], Niskanen [1988] et Bosworth [1985].

25 Lovell [1986] résume de façon pratique les résultats d'un grand nombre d'études, dont en particulier les résultats de l'étude de Muth [1985].

26 Pour plus de détails, voir Blinder [à paraître].

27 En fait, Akerlof et Yellen [1985] ont fait appel à la « quasi-neutralité » plutôt qu'aux coûts fixes. Mais les deux reviennent essentiellement au même. De plus, les coûts associés à des changements de prix ne doivent pas nécessairement être fixes pour que la théorie soit applicable.

28 C'est ce que font Akerlof et Yellen [1985].

29 Un exemple commun tiré de la macro-économie : les modèles dans lesquels on tient compte à la fois des effets sur la richesse et des élasticités par rapport au taux d'intérêt produisent habituellement des signes ambigus pour l'incidence de la politique monétaire.

30 Les choses sont pas mal différentes à long terme, où les idées des « gribouilleurs universitaires » ont souvent une influence profonde sur les politiques.

31 On ne dit toutefois pas qui des keynésiens ou des néo-classiques laissent le plus l'idéologie influencer leurs recherches.

32 Dans une certaine mesure, ils ont réussi. Voir, par exemple, les documents rassemblés dans Lucas et Sargent [1981].

33 C'est un des thèmes principaux de Blinder [1987*a*].

Liste des tableaux, graphiques et figures

Tableaux

1-1	Indicateurs de qualité démographique, 1950, 1975 et 2025	14
1-2	Indices relatifs de développement selon divers scénarios, 1875 et 2075	15
1-3	Scénarios régionaux de changement climatique	22
3-1	Taux de croissance annuels moyens des grandes zones du Nord, 1960-1987	68
3-2	Évolution mondiale du commerce et de la production de marchandises, 1960-1986	68
3-3	Exportations du Canada par région et par secteur, 1967	85
3-4	Exportations du Canada par région et par secteur, 1973	86
3-5	Exportations du Canada par région et par secteur, 1980	87
3-6	Exportations du Canada par région et par secteur, 1986	88
3-7	Importations du Canada par région et par secteur, 1967	90
3-8	Importations du Canada par région et par secteur, 1973	91
3-9	Importations du Canada par région et par secteur, 1980	92
3-10	Importations du Canada par région et par secteur, 1986	93
3-11	Évolution des exportations du Canada par secteur et par destination, 1973, 1980 et 1986	94
3-12	Évolution des importations du Canada par secteur et par origine, 1973, 1980 et 1986	97
3-13	Les avantages comparatifs du Canada pour quelques groupes de produits, points forts et points faibles, 1986	102
3-14	Évolution des avantages comparatifs du Canada pour quelques groupes de produits, 1967-1986	103
4-1	Décomposition des changements dans le revenu réel par habitant pour les pays industrialisés, 1960-1985	135
5-1	La performance de l'économie de divers pays, 1970-1985	153
7-1	Effectif syndical et variations de l'effectif syndical en proportion du nombre de salariés non agricoles dans certains pays, 1970-1986	206
7-2	Variations du taux de syndicalisation par secteur d'activité, États-Unis, Canada et Japon, certaines années	207
7-3	Répartition de la main-d'œuvre par habitant, selon le type d'économie, 1965 et 1985	212
7-4	Taux de croissance de la population et de la main-d'œuvre, selon le type d'économie, 1965-1980 et 1980-1985	212
7-5	Répartition de la main-d'œuvre entre les secteurs économiques, selon le type d'économie, 1965 et 1980	213
7-6	Augmentation du PIB réel moins augmentation de la main-d'œuvre	213
7-7	Taux de rémunération horaire des travailleurs de la production dans le secteur de la fabrication, Canada, États-Unis et certains pays en développement, 1987	214
7-8	Évolution de la structure des salaires, Royaume-Uni et États-Unis, 1979-1980 et 1985-1986	216
7-9	Proportion des enfants vivant dans la « pauvreté relative », avec le revenu ajusté en fonction de la taille de la famille, 50 % au-dessous de la médiane pour l'ensemble du pays	217

9-1	Analyse rétrospective d'une tentative de projection du nombre de scientifiques et de techniciens au Royaume-Uni, 1956-1968	250
9-2	Rendements des sommes investies en éducation dans diverses régions, selon le niveau de scolarité	250
9-3	Apport de l'éducation à la croissance économique dans diverses régions	251
9-4	Taux de rendement de l'éducation par secteur d'activité économique	252
9-5	Taux d'analphabétisme dans diverses régions, 1985	252
9-6	Taux d'inscription dans diverses régions, 1985	253
9-7	Variation du nombre d'enfants de 6 à 11 ans dans diverses régions, 1970-2015	253
9-8	Dépenses publiques consacrées à l'éducation dans diverses régions, 1965-1980	254
9-9	Part des subventions à l'enseignement supérieur par tranche de revenu dans divers pays	254
9-10	Professions ayant des effectifs de 25 000 travailleurs ou plus qui devraient connaître une diminution nette de l'emploi en partie à cause du changement technologique, 1984-1995	258
9-11	Dépenses au titre de l'enseignement, Canada, 1975-1984	262
9-12	Dépenses de certains pays au titre de l'enseignement, 1975-1984	263
B-1	Liste des données utilisées dans les régressions	148

Graphiques

1-1	Historique et projections des densités de la population humaine dans le monde entiers et les grandes régions, 1750-2050	12
1-2	Répartition cumulative de la population humaine sur la surface terrestre du globe, 1975	13
1-3	Évolution des stocks d'énergie dans le monde, calculée dans le cadre de la projection traditionnelle « C », 1960-2080	16
1-4	Évolution à long terme du degré d'utilisation de l'énergie aux États-Unis, 1880-1985	17
1-5	Évolution du degré d'utilisation du ciment dans divers pays du monde à l'heure actuelle	18
1-6	Évolution à long terme du degré d'utilisation de divers produits en Europe de l'Ouest, 1950-1985	19
1-7	Évolution de l'ensemble des dépenses d'ordre militaire dans le monde, 1949-1980	20
1-8	L'effet de serre : scénarios des variations de la température et du niveau de la mer, 1860-2100	21
1-9	Réduction de l'ozone dans la stratosphère, 1985-2040	23
1-10	Dépôts d'acide dans l'avenir, Europe centrale	25
1-11	Sommaire d'une évaluation de l'évolution à long terme du changement écologique dans la plaine du Gange en Inde et en Europe, selon un scénario de la « vision traditionnelle » du maintien de la croissance démographique, du changement technique et des émissions polluantes, 1890-2080	26
1-12	Les scénarios de Friibergh, 1975-2075	29
1-13	Réduction de l'ozone au-dessus de l'Antarctique, 1957-1984	30
3-1	Taux de croissance des grands pays industriels, 1950-1973	66
3-2	Taux de croissance des grands pays industriels, 1973-1986	67
3-3	Production mondiale des grandes industries manufacturières, pays à économie de marché, au cours des années 1960 et 1970	69

3-4	Demande mondiale en volume, industries métalliques et mécaniques, au cours des années 1960 et 1970	70
3-5	La croissance industrielle des grandes zones, 1979-1985	78
3-6	Ouverture des zones dans le commerce des biens manufacturés, 1967-1983	79
3-7	Les avantages comparatifs du Canada et leur évolution de 1967 à 1986	100
3-8	Les avantages comparatifs du Canada et leur évolution, par stade, 1967-1986	101
4-1	Croissance de la productivité et production estimée initiale de la main-d'œuvre, 1960-1985	131
4-2	Croissance moyenne et niveaux initiaux du PNB réel par habitant, 1960-1985	132
4-3	Variation de l'ouverture au commerce extérieur et croissance de l'indice de productivité de la main-d'œuvre, 1960-1985	133
4-4	Variation de l'ouverture au commerce extérieur et croissance du PNB réel par habitant, 1960-1985	134
4-5	Inflation et croissance de l'indice de productivité de la main-d'œuvre, 1960-1985	139
4-6	Inflation et croissance du PNB réel, 1960-1985	140
4-7	Dépenses publiques et croissance de l'indice de productivité de la main-d'œuvre, 1960-1985	141
4-8	Dépenses publiques et croissance du PNB réel, 1960-1985	142
7-1	Coûts de rémunération horaires des travailleurs de la production dans le secteur de la fabrication au Canada en proportion des coûts de rémunération horaires aux États-Unis, 1975-1987	208
7-2	Variations en points de pourcentage du taux de syndicalisation entre 1970 et 1985-1986	209
9-1	Changement prévu de l'emploi aux États-Unis, par industrie, 1959-1995	256

Figures

1-1	Projet d'encadrement des sciences de l'environnement et de leur application	39
3-1	Classification sectorielle de Chelem en 90 catégories	103
3-2	Découpage géographique de Chelem en 32 zones	107
3-3	Différents scénarios du système économique mondial en l'an 2000	110
3-4	Le paradigme de l'action sociale dans la recherche sur les politiques	118
9-1	Le chevauchement entre les demandes sociale et économique de services d'enseignement	249

Programme de la Conférence Perspective 2000

Ottawa (Ontario)
Les 30 novembre et 1er décembre 1988

Le mercredi 30 novembre

Mot d'ouverture

Judith Maxwell
Présidente
Conseil économique du Canada
Ottawa

Harvey Lazar
Président de la Conférence
Président associé
Conseil économique du Canada
Ottawa

Volet I

La situation mondiale

Présidente

Sylvia Ostry
Ambassadeur aux négociations
commerciales multilatérales
Représentante personnelle du Premier ministre pour
le sommet économique
Ministère des affaires extérieures
Ottawa
Ancienne présidente
Conseil économique du Canada

L'organisation physique du monde en l'an 2000

Conférencier

William Clark
Professeur
Kennedy School of Government
Université Harvard
Cambridge

Commentateur

Pierre Dansereau
Professeur d'écologie
Université du Québec à Montréal
Montréal

Le contexte politique mondial en l'an 2000

Conférencier

Bill Maynes
Éditeur
Foreign Policy
Washington (D.C.)

Commentateur

John Kirton
Professeur
Département des relations internationales
Université de Toronto
Toronto

L'économie mondiale en l'an 2000

Conférencier

Jacques Lesourne
Professeur
Conservatoire national des arts et métiers
Paris

Commentateur

Gilles Paquet
Professeur
Faculté d'administration
Université d'Ottawa
Chercheur invité
Institut de recherche politique
Ottawa

Volet II

Le rôle du Canada dans l'économie mondiale en l'an 2000

Président

André Raynauld
Professeur
Département d'économique
Université de Montréal
Montréal
Ancien président
Conseil économique du Canada

La mondialisation de l'économie canadienne

Conférencier

John Helliwell
Professeur
Département d'économique
Université de la Colombie-Britannique
Vancouver

Commentateur

Yoshihiro Tsurumi
Professeur
City College of New York
New York

La concurrence et la structure industrielle

Conférencier

Marcel Côté
Associé senior
Secor Inc.
Montréal

Commentateur

Ken Norrie
Professeur
Département d'économique
Université de l'Alberta
Edmonton

La répartition du revenu en l'an 2000

Conférencier

Lars Osberg
Professeur
Département d'économique
Université Dalhousie
Halifax

Commentateur

Tom Courchene
Professeur
Département d'économique
Université Queen's
Kingston

Le jeudi 1er décembre

Volet III

Le développement de l'emploi et des ressources humaines

Président

Arthur J. R. Smith
Professeur
School of Administrative Studies
Université Brock
St. Catharines
Ancien président
Conseil économique du Canada

L'emploi dans le monde

Conférencier

Richard Freeman
Professeur
Département d'économique
Université Harvard
Cambridge

Commentateur

Craig Riddell
Professeur
Département d'économique
Université de la Colombie-Britannique
Vancouver

L'avenir des relations industrielles

Conférencier

Tom Kochan
Professeur
Sloan School of Management
Massachusetts Institute of Technology
Cambridge

Commentatrice

Juge Rosalie S. Abella
Présidente
Commission des relations du travail de l'Ontario
Toronto

L'évolution du secteur de l'éducation et ses défis

Conférencier

Emmanuel Skoufias
Professeur
Département d'économique
Pennsylvania State University
State College
pour :
George Psacharopoulos
Chef
Ressources humaines
Région de l'Amérique latine
Banque Mondiale
Washington (D.C.)

Commentatrice

Jeannine David-McNeil
Professeure
École des hautes études commerciales
Montréal

Volet IV

L'environnement et le cadre institutionnel de la politique économique

Président

David Slater
Ottawa
Ancien président
Conseil économique du Canada

La notion de consensus et la politique économique

Conférencier

Ian Stewart
Ottawa
Ancien sous-ministre
Finance Canada

Commentateur

Richard Simeon
Professeur
School of Public Administration
Université Queen's
Kingston

Les décisions économiques en l'an 2000

Conférencier

Al Johnson
Professeur
Département de science politique
Université de Toronto
Toronto

Commentateur

Ian Macdonald
Directeur
York International
Université York
North York

La science économique est-elle à la hauteur de la tâche ?

Conférencier

Alan Blinder
Professeur
Département d'économique
Université Princeton
Princeton

Commentateur

Rod Dobell
Président
Institut de recherche politique
Victoria

Discussion plénière des thèmes de la Conférence

Président

George Post
Coordonnateur fédéral du développement économique
Toronto
Ancien président
Conseil économique du Canada

Conclusion

Judith Maxwell
Présidente
Conseil économique du Canada
Ottawa

Liste des participants et participantes

Rosalie S. Abella
Présidente
Commission des relations du travail de l'Ontario
Toronto

Raynald Archambault
Directeur principal
Affaires gouvernementales et environnementales
Ultramar Canada Inc.
Montréal

Bernard Assiniwi
Président
Alliance Autochtone du Québec Inc.
Hull

James C. Baillie
Tory, Tory, Deslauriers et Bennington
Cabinet d'avocats
Toronto

Michael Baptista
Vice-président principal
Services et marketing à l'entreprise
Services bancaires à l'entreprise
Banque Royale du Canada
Toronto

Judy Barrie
Directrice exécutive
Conseil canadien du commerce et de l'emploi
dans la sidérurgie
Toronto

Khalil Barsoum
Vice-président
Finance et planification
IBM Canada Limitée
Markham

Joel Bell
Scarborough

Jalynn H. Bennett*
Vice-présidente
Expansion des opérations
La Compagnie d'assurance-vie Manufacturers
Toronto

Robert G. Blackburn
Sous-ministre adjoint
Politique et évaluation
Ministère de l'expansion industrielle régionale
Ottawa

S. Robert Blair
Président et Chef de la direction
Nova Corporation of Alberta
Calgary

Alan Blinder
Professeur
Département d'économique
Université Princeton
Princeton

Jacques Bougie*
Président et chef des opérations
Alcan Aluminium Limitée
Montréal

Jocelyne Bourgon
Sous-ministre adjointe
Secteur de la politique globale et des communications
Énergie, Mines et Ressources
Ottawa

Ian A. Bourne
Vice-président
Finance
General Electric Canada
Mississauga

Douglas Boylan
Président
Royal Commission on Land Ownership,
Land Use and the Landscape
Charlottetown

Larry Brown
Secrétaire-trésorier
Syndicat national de la fonction publique provinciale
Ottawa

Robert D. Brown
Vice-président
Price Waterhouse
Toronto

Paul Bugden
Directeur exécutif
Conseil économique de Terre-Neuve et du Labrador
St. John's

Mel Cappe
Sous-ministre adjoint
Bureau de la coordination des politiques
Consommation et Corporations Canada
Hull

Richard Carter
Vice-président et Économiste en chef
Banque Nationale du Canada
Montréal

Shirley Carr
Présidente
Congrès du travail du Canada
Ottawa

Ian D. Clark
Sous-ministre
Consommation et Corporations Canada
Hull

William Clark
Professeur
Kennedy School of Government
Université Harvard
Cambridge

Richard Clippingdale
Sous-secrétaire d'État adjoint
Politiques ministérielles et affaires publiques
Secrétariat d'État
Ottawa

Patricia Close
Administratrice déléguée
Analyse financière et étude économiques
Direction des études économiques
Banque de Montréal
Toronto

Dian Cohen*
Présidente
Productions Dian Cohen
Toronto

Carol Conrad
Directeur
Division des politiques et de la planification
Ministère de l'industrie, du commerce et de la technologie
Halifax

Marcel Côté
Associé senior
Secor Inc.
Montréal

Tom Courchene*
Directeur
School of Policy Studies
Université Queen's
Kingston

Pauline Couture
Présidente
Pauline Couture et Associées
Montréal

Bob Cronin
Sous-ministre adjoint
Services sociaux et habitation
Victoria

Gordon E. M. Cummings
Président et Chef de la direction
National Sea Products
Halifax

Alex Curran
Président
Alex Curran Consultant, Inc.
Oakville

Alban D'Amours
Premier vice-président
Planification, Communication, Marketing
La Confédération des caisses populaires
et d'économie Desjardins du Québec
Lévis

Pierre Dansereau
Professeur d'écologie
Université du Québec à Montréal
Montréal

Rod Dobell
Président
Institut de recherches politiques
Victoria

Wendy Dobson
Sous-ministre adjointe
Finances Canada
Ottawa

Alain Dubuc
Éditorialiste en chef
La Presse
Montréal

JIM ELDRIDGE
Secrétaire du Cabinet aux relations gouvernementales
Winnipeg

IVAN FELLEGI
Statisticien en chef du Canada
Statistique Canada
Ottawa

MARYANTONETT FLUMIAN
Directrice générale et Chef de la direction
Centre canadien du marché du travail
et de la productivité
Ottawa

GHISLAIN FORTIN
Secrétaire général associé
Ministère du Conseil exécutif
Secrétariat au développement économique
Québec

PIERRE FORTIN
Professeur
Département de science économique
Université du Québec à Montréal
Montréal

RICHARD FREEMAN
Professeur
Département d'économique
Université Harvard
Cambridge

MICHEL GAUTHIER
Secrétaire général
Confédération des syndicats nationaux
Montréal

SYLVIA GOLD
Présidente
Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
Ottawa

MURRAY GOLD
Koskie & Minsky
Cabinet d'avocats
Toronto

LEN GOOD
Sous-secrétaire du Cabinet (Plans)
Bureau du Conseil privé
Ottawa

FREDERICK W. GORBET
Sous-ministre
Finances Canada
Ottawa

JOHN GRANT
Vice-président et Économiste en chef
Wood Gundy Inc.
Toronto

IAN GREEN
Sous-ministre adjoint
Direction générale de la politique, des communications
et de l'information
Santé et Bien-être social Canada
Ottawa

ROBERTO GUALTIERI
Sous-secrétaire
Ministère d'État, Sciences et Technologie Canada
Ottawa

YVES GUÉRARD*
Président
Groupe Sobeco Inc.
Montréal

STANLEY HARTT
Stikeman, Elliott
Montréal

BRUCE G. HARTWICK
Président et Président du conseil
Microtel Pacific Research
Burnaby

KERRY HAWKINS
Président
Cargill Limited
Winnipeg

JOHN HELLIWELL
Professeur
Département d'économique
Université de la Colombie-Britannique
Vancouver

JEAN-PAUL HÉTU
Président
Centrale des syndicats démocratiques
Montréal

RON HEWITT
Sous-ministre adjoint au Premier ministre
et Commis du Conseil
Regina

DOUGLAS HOUSE
Directeur de recherche
Institute of Social Economic Research
Queen's College
Université Memorial
St. John's

J. Keith Jackson
Directeur
Affaires gouvernementales
Shell Canada Limitée
Ottawa

Michael Jenkin
Directeur
Politiques du développement économique
Ministère de l'expansion industrielle régionale
Ottawa

Al Johnson
Professeur
Département de science politique
Université de Toronto
Toronto

Geraldine Kenney-Wallace
Présidente
Conseil des sciences du Canada
Ottawa

John Kirton
Professeur
Département des relations internationales
Université de Toronto
Toronto

Tom Kochan
Professeur
Sloan School of Management
Massachusetts Institute of Technology
Cambridge

Arthur Kroeger
Sous-ministre et Président
Emploi et Immigration Canada
Hull

Harvey Lazar*
Président associé
Conseil économique du Canada
Ottawa

Janice Leblanc
Sous-ministre adjointe
Développement économique
Cabinet du Premier ministre
Fredericton

Donald A. Leitch
Greffier du Conseil exécutif
Sous-ministre rattaché au Premier ministre
Winnipeg

Jacques Lesourne
Professeur
Conservatoire national des arts et métiers
Paris

Ian Macdonald
Directeur
York International
Université York
North York

Philip MacDougall
Sous-ministre
Ministère des finances
Charlottetown

Judith Maxwell*
Présidente
Conseil économique du Canada
Ottawa

Bill Maynes
Rédacteur en chef
Foreign Policy
Washington (D.C.)

James McCambly
Président
Fédération canadienne du travail
Ottawa

Michael McCracken
Président
Informetrica Ltd.
Ottawa

Jeannine David-McNeil
Professeure
École des hautes études commerciales
Montréal

Larry Morrison
Sous-ministre adjoint
Trésorier provincial
Politique fiscale et budgétaire
Trésor
Edmonton

Nick Mulder
Sous-ministre associé et Vice-président
Emploi et Immigration Canada
Hull

Peter Nicholson
Vice-président principal et Adjoint exécutif du président
Banque de la Nouvelle-Écosse
Toronto

KEN NORRIE
Professeur
Département d'économique
Université de l'Alberta
Edmonton

PAUL O'CONNELL
Sous-ministre adjoint
Bureau du Conseil exécutif
Fredericton

TIM O'NEIL
Président
Conseil économique des provinces de l'Atlantique
Halifax

DALE ORR
Économiste en chef
Bell Canada
Hull

LARS OSBERG
Professeur
Département d'économique
Université Dalhousie
Halifax

SYLVIA OSTRY
Ambassadeur aux négociations commerciales multilatérales
Représentante personnelle du Premier ministre pour le sommet économique
Affaires extérieures Canada
Ottawa

GILLES PAQUET
Professeur
Faculté d'administration
Université d'Ottawa
Chercheur invité
Institut de recherches politiques
Ottawa

MARC PARENT
Vice-président
Lavalin International Inc.
Montréal

GRAHAM PARSONS
Sous-ministre
Participation du public
Regina

CONSTANTINE E. PASSARIS*
Professeur
Département d'économie
Université du Nouveau-Brunswick
Fredericton

JOHN PAYNTER
Directeur général
Direction générale de la politique économique
Affaires extérieures Canada
Ottawa

CAROLINE PESTIEAU*
Présidente associée
Conseil économique du Canada
Ottawa

GEORGE PETTY
Président
Entreprises Repap Inc.
Montréal

BOB PLECAS
Sous-ministre
Développement régional et Ministère d'État des terres du sud-ouest
Victoria

GEORGE POST
Coordonnateur fédéral du développement économique
Toronto

ROSS POTTIE
Vice-président exécutif
Conseil national de recherches Canada
Ottawa

RAY PROTTI
Sous-secrétaire du Cabinet (Opérations)
Bureau du Conseil privé
Ottawa

GEORGE PSACHAROPOULOS
Chef
Ressources humaines
Région de l'Amérique latine
Banque Mondiale
Washington (D.C.)

ROBERT RABINOVITCH
Vice-président principal
Claridge Inc.
Montréal

ANDRÉ RAYNAULD
Professeur
Département d'économique
Université de Montréal
Montréal

Craig Riddell
Professeur
Département d'économique
Université de la Colombie-Britannique
Vancouver

Clarence Roth
Sous-ministre
Politique et planification
Ministère du commerce et du développement économique
Edmonton

Geneviève Sainte-Marie
Sous-ministre
Environnement Canada
Hull

André Saumier
Président du conseil
Saumier, Morrison et associés Inc.
Montréal

Harry Schaefer
Vice-président du conseil
Directeur des finances
TransAlta Utilities Corporation
Calgary

Claude Séguin
Sous-ministre
Ministère des finances
Québec

David Seibel
Président
Synerlogic
Ottawa

Richard Shaffner
Planificateur principal
Direction de l'analyse économique et de l'élaboration des politiques
Ministère de l'industrie, du commerce et de la technologie
Halifax

Richard Simeon
Professeur
School of Public Administration
Université Queen's
Kingston

Jeffrey Simpson
The Globe and Mail
Ottawa

David Slater
Ottawa

Arthur J. R. Smith
Professeur
School of Administrative Studies
Université Brock
St. Catharines

Brock Smith
Sous-ministre
Ministère du développement du Nord et des mines
Toronto

Stuart L. Smith
Président
Rockliffe Research and Technology Inc.
Ottawa

Hy Solomon
Bureau chef
The Financial Post
Ottawa

Norman Spector
Secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales
Bureau des relations fédérales-provinciales
Ottawa

Kathleen L. Stanley
Coordonnatrice
Condition féminine Canada
Ottawa

Don Stevenson
Représentant principal du gouvernement Ontarien auprès du Québec et du gouvernement fédéral
Bureau du Premier ministre
Toronto

Ian Stewart
Ottawa

Ken W. Stickland*
Président
KenAgra Management Services Ltd.
Edmonton

David Suzuki
Professeur de zoologie
Université de la Colombie-Britannique
Vancouver

Harry Swain
Sous-ministre
Affaires Indiennes et du Nord Canada
Hull

ANDREW SZENDE
Secrétaire adjoint du Cabinet
Bureau du Premier ministre
Toronto

BRUCE TAYLOR
Directeur des études financières et économiques
Consumers Gas Co.
Willowdale

JAMES H. TAYLOR
Sous-ministre d'État aux Affaires extérieures
Affaires extérieures Canada
Ottawa

AUSTIN THORNE
Secrétaire-trésorier
Fédération canadienne du travail
Ottawa

YOSHIHIRO TSURUMI
Professeur
City College of New York
New York

JEAN-GUY TURCOTTE
Sous-ministre adjoint et Directeur général de la recherche économique
Ministère des finances
Québec

ÉMILE VALLÉE
Adjoint exécutif
Congrès du travail du Canada
Ottawa

MANON VENNAT
Vice-présidente
Spencer Stuart
Montréal

NORMAN E. WALE*
Vice-président
Relations avec les investisseurs et l'industrie
Canadien Pacifique Limitée
Montréal

LYNN WATT
Doyen intérimaire de la recherche
Université Waterloo
Waterloo

H. GRAHAM WILSON*
Vice-président et secrétaire
Dofasco Inc.
Hamilton

*Membre du Conseil économique du Canada

* * * * *

Personnel du Conseil économique du Canada

Équipe de recherche

KEITH NEWTON, directeur
KATHRYN MCMULLEN
THOMAS SCHWEITZER
JEAN-PIERRE VOYER
DORA MORRIS, secrétaire

Organisation de la conférence

JAC-ANDRÉ BOULET, coordonnateur de la conférence
ROBERT DOUGLAS, coordonnateur des communications
MARGARET NEGODAEFF, responsable de l'organisation matérielle
PAULINE BLOUIN
SUZANNE LAROCHELLE

Biographies

Rosalie Silberman Abella

M^me^ Rosalie Abella a obtenu son diplôme de l'École de droit de l'Université de Toronto en 1970. Deux ans plus tard, elle était admise au barreau ontarien. Après avoir exercé pendant cinq ans dans le secteur privé, elle est devenue membre du Tribunal des relations de travail de la fonction publique de l'Ontario. Elle a aussi été commissaire de la Commission ontarienne des droits de la personne, membre du Comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération et juge pendant 11 ans à la Cour provinciale de l'Ontario (juridiction de la famille).

Elle est peut-être surtout connue pour le travail qu'elle a accompli comme commissaire unique de la Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, mais elle a aussi été présidente du groupe d'étude de l'accès des personnes handicapées aux services juridiques.

En plus d'être directrice à l'Institut de recherches politiques, à la Commission internationale de juristes (section canadienne) et à l'Institut canadien d'administration de la justice, M^me^ Abella préside actuellement la Commission des relations de travail de l'Ontario.

Auteur de quatre livres et d'un grand nombre d'articles, elle a reçu un doctorat honorifique en droit des universités Queen's, Dalhousie et McMaster, ainsi que de l'Université de Windsor et de l'Université d'Ottawa.

Alan Stuart Blinder

Bachelier en économique avec très grande distinction de l'Université Princeton (1967), M. Blinder a fait sa maîtrise dans ce même domaine à la London School of Economics et son doctorat au Massachusetts Institute of Technology en 1971.

Il a été élu vice-président de l'American Economic Association et fait maintenant partie du comité des prix et bourses de cet organisme. Il est membre de la rédaction d'un certain nombre de revues, dont *The Journal of Economic Literature*, le *Journal of Monetary Economics* et le *Journal of Public Economics*.

Auteur de plus de 100 articles et chroniques au *Business Week*, au *Boston Globe*, au *Washington Post* et à *Newsday*, il a écrit six ouvrages, présenté un grand nombre d'exposés et rédigé des communications destinées à des comités de la Chambre de représentants et du Sénat des États-Unis. Il est membre de la Société d'économétrie, de l'International Society for Inventory Research et du Brookings Panel on Economic Activity.

M. Blinder a été professeur d'université aux États-Unis, en Autriche, en Suède et en Israël. Il est actuellement président du département d'économique de l'Université Princeton.

William C. Clark

M. William C. Clark a fait son baccalauréat avec mention d'« exceptionnelle distinction » en biologie à l'Université Yale. Ses études supérieures l'ont mené à un doctorat en zoologie à l'Université de la Colombie-Britannique.

Professeur à l'École d'affaires gouvernementales John F. Kennedy de l'Université Harvard, il participe aux activités du Programme des sciences, des techniques et des politiques publiques et du Centre des sciences et des affaires internationales.

Avant d'entrer à Harvard, il a dirigé le Programme de développement durable de la biosphère à l'Institut international pour l'analyse des systèmes de haut niveau (IIASA), en Autriche. Il a également travaillé à l'Institute for Energy Analysis de Oak Ridge, au Tennessee, et avec le Groupe de politique écologique de l'Université de la Colombie-Britannique.

Il a été expert-conseil pour le PNUE, l'UNESCO, la Banque mondiale, l'Université des Nations Unies, le Conseil économique du Canada, Environnement Canada et le Committee on Global Change de la U.S. General Academy of Science.

Il s'intéresse actuellement aux éléments à long terme et à grande échelle d'interaction de développement économique et de l'environnement. Il est rédacteur avec Gilbert White et Alan McGowan de la revue *Environment*.

En 1983, M. Clark s'est vu décerner le prix MacArthur pour ses réalisations marquées au coin de l'originalité, de la créativité et de l'autonomie.

Marcel Côté

Bachelier ès arts du Collège de Rouyn, M. Marcel Côté a fait son baccalauréat en physique à l'Université d'Ottawa et reçu une maîtrise en économique de l'Université Carnegie Mellon à Pittsburg (Pennsylvanie) en 1969.

Il a enseigné au début des années 70 à l'Université de Sherbrooke et à l'Université du Québec à Montréal et est récemment devenu membre du Centre des affaires internationales de l'Université Harvard. En 1975, il a créé SECOR, une maison d'experts-conseils en gestion de Montréal spécialisée en études

stratégiques pour les secteurs privé et public. Il y est actuellement associé principal.

Dans le domaine de l'économie, il s'est intéressé aux questions de croissance économique et de développement des régions. Auteur avec Roger Miller de *Growing the Next Silicon Valley* [Lexington Press, 1986], il travaille à son prochain livre, qui aura pour titre *Economic Growth: A View from the Garden.*

Thomas J. Courchene

M. Thomas J. Courchene a fait ses études à l'Université de la Saskatchewan et à l'Université Princeton, où il a obtenu un doctorat en 1967. De 1965 à 1988, il a enseigné l'économique à l'Université Western Ontario. En 1987-1988, il a occupé la chaire d'études canadiennes John P. Robarts à l'Université York. Il est actuellement directeur de la nouvelle école d'études de politiques de l'Université Queen's à Kingston (Ontario), où il est titulaire de la chaire Stauffer-Dunning et fait partie du département d'économique, de l'École d'administration publique et de la faculté de droit.

Auteur de nombreux livres et articles sur les questions de politique économique au Canada, M. Courchene a réalisé plusieurs études pour l'Institut C. D. Howe, dont un ouvrage en quatre volumes sur la politique monétaire canadienne, *Ontario's Proposal for the Canadian Securities Industries* et *Social Policy in the 1990s: Agenda for Reform.*

De 1982 à 1985, il a été président du Conseil économique de l'Ontario et, depuis 1980, il est maître de recherche à l'Institut C. D. Howe. Il est membre de la Société royale du Canada et du Conseil économique du Canada.

Pierre Dansereau

M. Pierre Dansereau a fait ses études classiques aux collèges Sainte-Marie et Sacré-Cœur. Il a étudié le droit à l'Université de Montréal et a aussi obtenu un B.Sc. en agriculture à l'Institut agricole d'Oka. M. Dansereau a étudié à l'Université de Paris et dans divers instituts et centres de recherche en France et, en 1939, il a obtenu un D.Sc. de l'Université de Genève.

Il a enseigné dans un grand nombre d'universités, dont l'Université McGill, l'Université de Montréal, l'Université du Québec, l'Université du Brésil, l'Université de São Paulo, l'Université Columbia, l'Université Laval, l'Université Concordia et l'Université de Lisbonne.

Au cours de sa carrière, M. Dansereau a été membre de nombreuses commissions et conseils au Canada et à l'étranger. En reconnaissance de son engagement profond en faveur de l'agriculture et de la protection de l'environnement, il a été nommé Compagnon de l'Ordre du Canada, Chevalier de l'Ordre national du Québec et a également reçu la Médaille Massey de la Royal Canadian Geographical Society et nombre d'autres distinctions.

M. Dansereau, qui parle français, anglais, portugais et espagnol, détient des doctorats honorifiques de 11 universités. En 1987, il a été nommé Président du Conseil de l'Ordre national du Québec.

Jeannine David-McNeil

M^me^ David-McNeil a fait son baccalauréat à l'École des hautes études commerciales de Montréal et son doctorat en économique à l'Université de Paris.

Elle s'est spécialisée en économie du travail. Parmi ses principaux champs de recherche figurent les effets du progrès technologique sur la demande de main-d'œuvre, ainsi que l'évaluation des programmes de formation des adultes au Québec. Elle a également été expert-conseil en recherche sur les questions d'adaptation professionnelle dans le secteur ouest de Montréal et de prévision de la demande de main-d'œuvre dans l'industrie pétrochimique.

Elle a été responsable de deux études commandées par le ministère de la Main-d'œuvre du Québec et le ministère fédéral de l'Emploi et de l'Immigration sur les problèmes et les perspectives dans les industries hôtelière et minière au Québec.

M^me^ David-McNeil a fait partie du Groupe de travail fédéral sur l'emploi et la micro-électronique, ainsi que de la Commission d'étude de l'incidence de la micro-électronique sur l'emploi et le travail pour la Conférence socio-économique québécoise sur la micro-électronique. Elle a aussi participé aux travaux de la Commission Beaudry sur la législation du travail. Depuis octobre 1986, elle est présidente du Comité consultatif sur l'accès à l'égalité dans le secteur privé. Elle est membre du Conseil consultatif national des sciences et de la technologie.

A. Rodney Dobell

M. Rodney Dobell a fait son baccalauréat et sa maîtrise à l'Université de la Colombie-Britannique et obtenu un doctorat en économique du Massachusetts Institute of Technology.

Il a été professeur adjoint d'économique à Harvard jusqu'en 1968 et est ensuite passé à l'Université de Toronto comme professeur d'économie politique. Il a quitté cette dernière université pour le Secrétariat du Conseil du Trésor, où il a été sous-secrétaire à la planification, puis a accepté un poste à l'OCDE, à Paris, où il a exercé les fonctions de directeur dans le secteur des affaires économiques générales. Il a été directeur de la recherche dans deux groupes de travail parlementaires et président du Comité mixte du gouvernement de la Colombie-Britannique et du syndicat de la fonction publique de cette province sur la productivité.

De 1977 à 1984, M. Dobell a été professeur et directeur à l'École d'administration publique de l'Université de Victoria. Depuis 1984, il est président de l'Institut de recherches politiques.

Auteur de quatre livres et d'un grand nombre d'articles, il s'intéresse actuellement aux questions de formation et d'évaluation de la politique publique, de méthodes d'analyse de politiques et de philosophie de l'administration.

Richard B. Freeman

M. Richard Freeman a fait ses études de premier cycle au Dartmouth College et obtenu un doctorat en économique de l'Université Harvard.

Il a été successivement professeur au California Institute of Technology, professeur adjoint à l'Université Yale et à l'Université de Chicago et professeur adjoint et agrégé à l'Université Harvard.

Spécialiste du domaine du travail, M. Freeman a fait paraître un grand nombre d'articles et 10 livres, dont certains ont été traduits en espagnol et en japonais. Son ouvrage *What Do Unions Do?*, écrit en collaboration avec James Medoff, a gagné en 1985 le prix du meilleur livre de l'American Management Association, et un autre livre, intitulé *Market for College-Trained Manpower*, a été considéré comme un des ouvrages les plus remarquables en relations industrielles et en économie du travail pour la période 1970-1979.

M. Freeman enseigne actuellement l'économique à Harvard et est directeur de programme dans le secteur des études du travail au National Bureau of Economic Research.

John F. Helliwell

M. Helliwell a été boursier de la Fondation Rhodes à l'Université de la Colombie-Britannique en 1959. Il a ensuite fréquenté le St. John's College et le Nuffield College, à Oxford, où il a fait son doctorat en économique.

Il s'intéresse plus particulièrement à l'économie quantitative nationale et internationale, à la macro-économie comparée, aux finances internationales, à la politique fiscale et monétaire et aux ressources naturelles et à l'énergie.

Depuis 21 ans, il est professeur d'économique à l'Université de la Colombie-Britannique. Il a beaucoup voyagé et a été conseiller auprès de gouvernements et d'établissements d'enseignement au Royaume-Uni, en France, en Suède, en Chine, au Japon, en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Ancien directeur de la rédaction à la *Revue canadienne d'économique* et ex-président de l'Association canadienne d'économique, il a effectué des travaux de recherche pour les commissions royales d'enquête sur le système bancaire et financier, la fiscalité et l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald).

M. Helliwell est membre de la Société royale du Canada et officier de l'Ordre du Canada.

Albert W. Johnson

M. Albert Johnson a fait une brillante carrière dans la fonction publique du Canada et dans le domaine de la radiodiffusion. Il a obtenu un baccalauréat en histoire et en sciences politiques de l'Université de la Saskatchewan, une maîtrise en administration publique de l'Université de Toronto et un doctorat en économie politique et en affaires gouvernementales de l'Université Harvard.

Il a été président de la Société Radio-Canada, sous-ministre du Bien-être social au gouvernement du Canada, conseiller économique auprès du premier ministre sur les questions constitutionnelles et secrétaire du Conseil du Trésor. Il a également occupé le poste de sous-trésorier provincial au gouvernement de la Saskatchewan.

Au nombre des distinctions qui lui ont été décernées, on compte l'Ordre du Canada, des doctorats honorifiques de l'Université de la Saskatchewan, de l'Université de Regina et de l'Université Mount Allison, la médaille Vanier de l'Institut d'administration publique du Canada et la médaille d'or de l'Institut professionnel de la Fonction publique du Canada.

M. Johnson a beaucoup publié et fait partie d'un certain nombre de conseils d'administration. Il est actuellement professeur au département de sciences politiques de l'Université de Toronto.

John James Kirton

M. John Kirton a fréquenté l'Université de Toronto, l'Université Carleton et l'Université Johns Hopkins, où il a fait son doctorat.

Il a fait partie du Conseil canadien des relations internationales et est maintenant membre de l'Institut canadien des affaires internationales et de la Canadian Professors for Peace in the Middle East. Il a été boursier Woodrow Wilson, membre du Trinity College et chargé de recherches à l'Institut de relations internationales de l'Université de la Colombie-Britannique.

Coauteur de *Canada as a Principal Power* et corédacteur de *The International Joint Commission Seventy Years On*, il a aussi édité *Canada, the United States and Space* et exercé les fonctions de rédacteur associé au *Middle East Focus*.

M. Kirton est actuellement professeur agrégé de sciences politiques à l'Université de Toronto.

Thomas A. Kochan

Spécialiste des relations industrielles, M. Thomas Kochan a fait son baccalauréat en administration des affaires et sa maîtrise et son doctorat en relations industrielles à l'Université du Wisconsin. Son domaine principal est le personnel et le comportement organisationnel et son domaine secondaire, le syndicalisme, la négociation collective et la main-d'œuvre.

Il enseigne actuellement les relations du travail à la Sloan School of Management du Massachusetts Institute of Technology et a aussi donné des cours à l'École de relations industrielles de l'Université Cornell. Il a également été expert-conseil auprès du Secrétaire du Travail, au Bureau d'évaluation et de recherche en politiques du Département du Travail des États-Unis.

Il a fait paraître plusieurs livres et un grand nombre d'articles dans le domaine des relations du travail. Membre de la rédaction de l'*Academy of Management Journal* et de *Relations industrielles*, il a été appelé à jouer le rôle de médiateur, d'enquêteur et d'arbitre, ainsi que de conseiller auprès de divers comités et groupes du secteur des relations professionnelles.

Les recherches de M. Kochan ont porté sur un large éventail de questions de négociation collective dans les secteurs public et privé. Il fait partie de l'Industrial Relations Research Association, de la Society of Professionals in Dispute Resolution, de l'Academy of Management, de la Société internationale de droit du travail et de sécurité sociale, de la Labor Guild of Boston et de l'American Arbitration Association.

Jacques François Lesourne

Jacques Lesourne est actuellement professeur de statistique et d'économie industrielle au Conservatoire national des Arts et Métiers de Paris.

Il a été président de METRA et de SEMA International (un groupe européen de maisons d'experts-conseils), directeur du projet INTERFUTURS à l'OCDE et président de l'Association française de recherche opérationnelle et d'informatique, du Comité de l'emploi pour la préparation du 8e Plan français et de l'Association française de sciences économiques. Il est actuellement président de la Fédération internationale des sociétés de recherche opérationnelle et membre du Conseil de l'Association économique européenne.

Il a fait paraître de nombreux articles et une douzaine d'ouvrages, dont *Economic Technique and Industrial Management*, *Modèles de croissance de l'entreprise*, *Les systèmes du destin*, *Les mille sentiers de l'avenir*, *Soirs et lendemains de fête*, *L'entreprise et ses futurs* et *Éducation et société demain*.

H. Ian Macdonald

M. Ian Macdonald a fait son baccalauréat en commerce à l'Université de Toronto et a été boursier de la Fondation Rhodes à l'Université Oxford, où il a fait ses études de maîtrise et obtenu un baccalauréat en philosophie. Il a ensuite enseigné l'économique à l'Université de Toronto. Il est devenu professeur adjoint et doyen au University College.

Par la suite, il a occupé successivement dans l'administration publique ontarienne les postes d'économiste principal, de sous-trésorier, de sous-ministre du Trésor et de l'Économie et de sous-ministre de l'Économie et des Affaires intergouvernementales. En 1974, M. Macdonald s'est vu décerner un doctorat en droit par l'Université de Toronto et a été nommé président de l'Université York, où il est maintenant président honoraire, professeur de politique publique et d'économie et directeur de York International.

Il fait partie du conseil d'administration d'un certain nombre de sociétés et d'organismes canadiens et internationaux. Il est président de la Canadian Rhodes Scholars' Foundation et président canadien de la campagne de financement des manifestations du 75e anniversaire de l'Association des universités du Commonwealth.

Il a reçu la médaille du Gouverneur général, la médaille du Centenaire, la médaille commémorative lors du jubilé de la Reine et le titre du mérite de la Cour de la citoyenneté canadienne. Il est officier de l'Ordre du Canada et chevalier d'honneur de l'Ordre de Saint-Lazare à Jérusalem.

Charles William Maynes

M. Maynes a obtenu un diplôme en histoire avec grande distinction de l'Université Harvard en 1960. Nommé au Phi Beta Kappa, il a reçu une bourse de la Fondation Rhodes et poursuivi ses études à l'Université Oxford où il s'est spécialisé en politique, en philosophie et en économique.

Pendant les 10 ans qui ont suivi, il a travaillé dans le secteur des affaires étrangères au gouvernement américain. Après une première affectation dans le domaine de la limitation des armements et du désarmement, il a fait un séjour au Laos en tant qu'économiste en chef dans le cadre de la mission AID. Après une étude poussée de la langue russe, il a gagné Moscou comme délégué économique et commercial.

De retour à Washington, il a reçu une bourse du Congrès de l'American Political Science Association et travaillé pour un sénateur démocrate et un représentant républicain au Congrès. Il a ensuite pris les fonctions de directeur des organismes internationaux à la Dotation Carnegie pour la paix internationale à New York. En 1973, il en est devenu le secrétaire. Quatre ans plus tard, le président Carter le nommait secrétaire d'État adjoint aux Affaires des organismes internationaux.

M. Maynes fait partie de la National Academy of Public Administration, du Council on Foreign Relations, de l'Institut international d'études stratégiques, du Washington Institute of Foreign Affairs et de l'Association américaine pour les Nations Unies. Il s'est vu décerner le titre du mérite du Département d'État et il parle anglais, français et russe.

Il a rédigé de nombreux articles sur la politique étrangère américaine pour des revues d'affaires internationales et de grands journaux américains. Il est présentement éditeur du périodique *Foreign Policy*.

Kenneth Harold Norrie

M. Kenneth Norrie a fait ses études universitaires du 1er cycle à l'Université de la Saskatchewan et des études supérieures à Yale.

Sa thèse a porté sur les politiques nationales canadiennes et l'économie du blé. Il a été professeur agrégé invité à l'Université Queen's et a été détaché de 1983 à 1985 à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du

Canada. Il enseigne actuellement l'économique à l'Université de l'Alberta.

Il est rédacteur d'*Analyse de Politiques* et membre du bureau de direction de l'Association canadienne d'économique. Il fait partie de la rédaction de *Prairie Forum* et de la *Revue canadienne des sciences régionales*. Il est également membre du bureau consultatif de l'Institut C. D. Howe et a été président du Comité d'histoire économique de l'Association canadienne d'économique.

Beaucoup d'articles et d'ouvrages de M. Norrie traitent de la situation de l'Ouest canadien, notamment dans les domaines de l'agriculture et de l'énergie.

Lars Spencer Osberg

M. Osberg est professeur d'économique à l'Université Dalhousie et a obtenu un baccalauréat spécialisé à l'Université Queen's et une maîtrise et un doctorat en philosophie à Yale. Sa thèse portait sur les orientations structurelles en matière de répartition du revenu.

Au niveau du baccalauréat, il a également étudié à la London School of Economics and Political Science. Il s'est vu décerner des bourses par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, le Conseil des Arts du Canada et les universités Queen's et Yale. Il fait maintenant partie du conseil exécutif de l'Association canadienne d'économique, du comité de rédaction de la *Review of Income and Wealth* et de l'American Economic Association. Il a été conseiller à maintes reprises dans les secteurs privé et public au Canada, aux États-Unis, au Bangladesh et en Tanzanie.

M. Osberg, qui parle anglais et français, a aussi enseigné à l'Université Western Ontario. En 1983-1984, il a été membre de la High Table du King's College, à Cambridge. Il est l'auteur de quatre ouvrages, dont deux n'ont pas encore paru, ainsi que de dizaines d'articles traitant des questions de répartition du revenu et du marché du travail.

Sylvia Ostry

M^me^ Ostry a obtenu un doctorat en économique de l'Université McGill en 1954. Elle a reçu depuis lors des doctorats honorifiques de 17 universités. En 1978, elle a été nommée officier de l'Ordre du Canada et, en 1987, on lui a décerné le prix pour services insignes du gouvernement du Canada.

Elle a enseigné l'économie du travail et de la main-d'œuvre dans quatre universités canadiennes et a été chargée de recherches à l'Institut de la statistique de l'Université Oxford à la fin des années 50 et au début des années 60. Elle est auteure ou coauteure de plus de 70 publications portant sur tout un éventail de questions relevant de l'étude empirique et de l'analyse des politiques. Plus récemment, Michael Artis et elle se sont associés pour faire paraître l'ouvrage *International Economic Policy Coordination*.

En 1969, elle a été nommée directrice au Conseil économique du Canada et, en 1978, elle en devenait la présidente. Elle a été tour à tour statisticienne en chef du Canada en 1972, sous-ministre de la Consommation et des Corporations en 1975 et sous-ministre du Commerce extérieur et coordonnatrice des relations économiques internationales en 1984. Dans ce dernier poste, elle a dirigé les activités du ministère des Affaires extérieures en matière de promotion, d'expansion et de politique du commerce. Par la suite, elle a été nommée ambassadeur aux négociations commerciales multilatérales et représentante personnelle du Premier ministre pour le sommet économique.

Elle est maintenant chercheuse principale à l'Université de Toronto et professeure invitée au Council on Foreign Relations à New York.

Gilles Paquet

M. Gilles Paquet a fait ses études de baccalauréat en philosophie et en sciences sociales et sa maîtrise en économique à l'Université Laval. Il a obtenu son doctorat de l'Université Queen's et fait des études postdoctorales à l'Université de Californie.

Il est actuellement professeur à la faculté d'administration de l'Université d'Ottawa et chercheur invité à l'Institut de recherches politiques. Ancien président de la Fédération canadienne des sciences sociales et de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences, il a fait partie, comme président ou à d'autres titres, du conseil d'administration d'un grand nombre d'associations et de conseils prestigieux.

En plus d'enseigner à l'Université d'Ottawa, il a occupé le poste de trésorier à la Société royale du Canada. Il s'est vu décerner un certain nombre de prix et de bourses de recherche, dont la médaille Jacques Rousseau et le prix pédagogique de l'Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario.

Toutes les semaines pendant 10 ans, M. Paquet a partagé la responsabilité d'une émission d'affaires publiques de deux heures, intitulée « Le Magazine économique », au réseau national de Radio-Canada.

George Post

M. George Post a fait ses études à l'Université Queen's et à l'Université Northwestern de Chicago.

En septembre 1985, il a été nommé coordonnateur fédéral du développement économique pour l'Ontario. Immédiatement avant de s'installer à Toronto, il occupait le poste de secrétaire associé du Cabinet et sous-greffier du Conseil privé et était plus particulièrement chargé des questions de personnel de direction.

De 1978 à 1985, il a exercé les fonctions de sous-ministre de la Consommation et des Corporations. De 1975 à 1978, il a été directeur au Conseil économique du Canada et président par

intérim de cet organisme (pendant deux ans). Avant d'entrer au Conseil, il était secrétaire adjoint du Cabinet (politique économique) au Bureau du Conseil privé.

En 1962, M. Post s'est joint à la Banque du Canada, d'abord au service de la recherche et dans divers postes par la suite. Il a fait son entrée dans la fonction publique fédérale en 1972.

George Psacharopoulos

M. Psacharopoulos a fait son baccalauréat en économique à l'Athens School of Business and Economics et a obtenu une maîtrise et un doctorat dans cette même discipline de l'Université de Chicago.

Ses domaines d'intérêt sont l'économie de l'éducation, la planification éducative et les ressources humaines, le développement économique, l'économie du travail et la théorie et les applications micro-économiques.

Il a obtenu la bourse pour mérite exceptionnel de la Société canadienne d'éducation comparée et internationale. Il a enseigné à la London School of Economics, à l'Université de Chicago et à l'Université d'Hawaï et a été examinateur externe pour l'université ouverte.

Il a été expert-conseil à la Banque mondiale, à l'UNESCO, à l'OCDE, à l'OIT et à USAID et auprès de l'État d'Hawaï. On a fait appel à ses conseils dans de nombreux pays de l'Europe occidentale, de l'Afrique du Nord, de l'Afrique centrale, au Royaume-Uni, en Amérique du Sud et en Indonésie.

M. Psacharopoulos parle anglais, français, espagnol et grec et a publié de nombreux ouvrages dans ces langues, ainsi qu'en allemand, en hongrois, en portugais, en arabe et en chinois.

Il dirige actuellement la Division des ressources humaines du Bureau technique pour l'Amérique latine et les Antilles de la Banque mondiale à Washington (D.C.).

André Raynauld

André Raynauld a obtenu, en 1954, un doctorat en sciences économiques de l'Université de Paris.

Dans ses travaux de recherche, il s'est particulièrement intéressé aux politiques sur la concurrence, à la réglementation des monopoles, aux marchés financiers, à la théorie macro-économique, ainsi qu'à la croissance et au développement économiques.

Ancien président du Conseil économique du Canada, M. Raynauld a reçu de nombreuses marques de distinction. En plus d'être Officier de l'Ordre du Canada, il a reçu un prix de carrière du Conseil du Patronat du Québec, a été Walter Levy Fellow du Council on Foreign Relations, de Boston, et est titulaire de doctorats honorifiques des universités d'Ottawa et de Sherbrooke. Il est également membre de la Société Royale du Canada et ancien député de la circonscription d'Outremont à l'Assemblée nationale du Québec.

Entre autres activités au cours de sa carrière, il a été membre de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, conseiller spécial du Premier ministre lors d'une visite officielle en France, en Belgique et à la Communauté économique européenne, et membre du Conseil d'administration et du comité exécutif de la Société Radio-Canada. Il est également ancien président de la Société canadienne de science économique, co-directeur de la *Revue canadienne d'économie et de science politique*, ainsi que de la *Revue canadienne d'économique*.

M. Raynauld est actuellement professeur d'économique à l'Université de Montréal.

W. Craig Riddell

Diplômé du Royal Military College de Kingston, en Ontario, M. Craig Riddell a fait sa maîtrise et son doctorat en économique à l'Université Queen's.

Auteur de nombreux ouvrages et articles, il a participé aux travaux d'un grand nombre de comités, a été membre du comité de rédaction de la *Revue canadienne d'économique* et a été rédacteur associé d'*Analyse de Politiques*. En 1980-1981, il a été membre « national » de la Hoover Institution à Stanford, en Californie.

Il fait actuellement partie du Comité consultatif de la statistique du travail de Statistique Canada, du comité de rédaction d'*Analyse de Politiques* et, en tant que membre associé, de l'Institute of Fiscal and Monetary Policy et de la Foundation for Advanced Information and Research à Tokyo, au Japon.

Il a été expert-conseil auprès d'organismes publics des niveaux fédéral et provincial et coordonnateur de la recherche dans le cadre de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (1983 à 1985).

M. Riddell a donné des cours à l'Université Queen's et à l'Université de l'Alberta. Il enseigne présentement l'économique à l'Université de la Colombie-Britannique.

Richard E. B. Simeon

M. Richard Simeon a obtenu un baccalauréat spécialisé de l'Université de la Colombie-Britannique avant de faire ses études de doctorat en sciences politiques à Yale.

Il enseigne à l'Université Queen's depuis 1968 au département des études politiques et à l'École d'administration publique, dont il est maintenant le directeur. Il a dirigé l'Institut de relations intergouvernementales à l'Université Queen's et travaillé pendant deux ans à titre de coordonnateur de la recherche (institutions)

dans le cadre de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Il a été professeur invité à l'Université de la Colombie-Britannique, à l'Université Essex et à l'Université nationale australienne.

M. Simeon a fait partie du Comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération. Il a été membre du conseil et président aux programmes de l'Association canadienne des sciences politiques et rédacteur associé d'*Analyse de Politiques*. Il a également travaillé au Conseil de recherche de l'Institut canadien des recherches avancées.

Il est l'auteur de nombreux livres et documents divers sur le fédéralisme et la politique nationale.

David W. Slater

M. David Slater a fait un baccalauréat à l'Université Queen's et sa maîtrise et son doctorat à l'Université de Chicago.

Après avoir servi son pays pendant la Seconde Guerre mondiale, M. Slater a enseigné à l'Université Queen's et à l'Université Stanford. En 1952, il retournait à Queen's où il devait occuper divers postes, pour devenir professeur et, enfin, doyen de l'École des études supérieures et de la recherche.

M. Slater est ensuite devenu directeur général au ministère des Finances, puis directeur et président du Conseil économique du Canada. Il a également été membre des conseils d'administration de la Banque du Canada et de la Banque d'expansion industrielle. Il a fait partie du Conseil des Arts du Canada et du Comité consultatif pour les affaires universitaires de l'Ontario et a été rédacteur de la revue *The Canadian Banker*.

Plus récemment, M. Slater a présidé les travaux du Groupe de travail ontarien sur l'assurance et a été conseiller spécial pour les consultations sur les régimes de retraite du secteur public en Ontario.

À l'heure actuelle, il réalise notamment une étude sur les aspects internes de l'histoire économique et financière du Canada pendant la Seconde Guerre mondiale, à la lumière des activités du ministère des Finances.

Arthur J. R. Smith

M. Arthur Smith a fait son baccalauréat à l'Université McMaster et sa maîtrise et son doctorat en économique à Harvard. Il a obtenu un doctorat honorifique de l'Université de Calgary ainsi que de l'Université McMaster (en droit).

Ancien directeur et ensuite président du Conseil économique du Canada, il a eu une carrière remarquable. Entre autres postes, il a été président du Conference Board of Canada, vice-président de Inco Ltée, président de la National Planning Association, président du Comité consultatif sur les statistiques du travail (Statistique Canada) et directeur général du Centre canadien du marché du travail et de la productivité.

Il a fait partie de dizaines de comités et de conseils. Il est membre d'un certain nombre d'instituts et d'associations et professeur invité à l'Université Brock. Il dirige en outre à titre de président sa propre maison d'experts-conseils.

Ian A. Stewart

M. Ian Stewart a fait son baccalauréat à l'Université Queen's, sa maîtrise dans cette même université et à Oxford et son doctorat à Cornell.

Après avoir enseigné au Collège Dartmouth, il a pris en 1966 la direction d'une équipe de modélisation économétrique à la Banque du Canada. Il a quitté le poste de chef associé au service de recherche de cette banque pour entrer dans la fonction publique comme conseiller spécial au Secrétariat du Conseil du Trésor. Il a ensuite été conseiller économique principal au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, secrétaire adjoint au Comité du Cabinet sur la politique économique et conseiller économique au Conseil privé. Il a également été sous-ministre des Finances et de l'Énergie, des Mines et des Ressources et conseiller auprès du ministère d'État au Développement économique et régional et du ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Il a reçu un certain nombre de bourses d'études et de recherche et fait paraître divers ouvrages sur la politique économique et la recherche en économie et en économétrie.

En 1985 et 1986, il a été président de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et, depuis, il a obtenu une charge Skelton-Clark en études politiques à l'Université Queen's, à Kingston.

Yoshihiro Tsurumi

M. Yoshihiro Tsurumi est expert-conseil auprès de nombreux gouvernements, du Fonds monétaire international et de diverses entreprises multinationales et a pour spécialité les questions de développement économique, de politiques industrielles, de stratégies commerciales et de transfert international de technologies.

Il s'intéresse particulièrement aux études comparatives des systèmes d'entreprise et d'activité économique des États-Unis et du Japon, ainsi qu'aux relations de ces deux pays sur le plan des échanges commerciaux et des investissements.

Auteur de 12 livres et de plus de 90 articles parus dans d'importantes revues spécialisées, il apporte régulièrement articles et comptes rendus d'interviews à une foule de publications, dont *The New York Times*, l'*International Economic Review*, *The Economist*, *Yomiuri Shimbun*, *Fortune*, *Newsweek* et *Forbes*. La parution de son ouvrage intitulé *Sogoshosha* a contribué à l'adoption de la loi américaine de 1982 sur les entreprises d'exportation.

M. Tsurumi a fait ses études de baccalauréat et de maîtrise en économique à l'Université Keio et obtenu une maîtrise et un doctorat en administration des affaires de l'Université Harvard. Il a enseigné dans de grandes universités japonaises et canadiennes, ainsi qu'à la Harvard Business School et à la Columbia Business School.

Bibliographie

ADAMS, Roy J., « North American industrial relations: Divergent trends in Canada and the United States », document de travail n° 307, Université McMaster, Hamilton, août 1988*a*.

_____, « The 'old industrial relations' and corporate competitiveness: A Canadian case », *Employee Relations*, vol. 10, n° 2, 1988*b*, p. 3-7.

_____, « Two policy approaches to labour-management decision making at the level of the enterprise », dans l'ouvrage publié sous la direction de W. Craig Riddell, *Labour-Management Cooperation in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

AHAMAD, W. et M. BLAUG, *The Practice of Manpower Forecasting*, Elsevier, 1973.

AKERLOF, George et Janet L. YELLEN, « Can small deviations from rationality make significant differences to economic equilibria? », *American Economic Review*, vol. 75, n° 4, septembre 1985, p. 708-720.

ALCAMO, J., et collab., « Acidification in Europe: A simulation model for evaluating control strategies », *Ambio*, vol. 16, 1987, p. 232-245.

ALLEN, T. B., *War Games*, New York, McGraw Hill, 1987.

ANCONA, Deborah G. et David CALDWELL, « Beyond task and maintenance: Defining external functions in groups », article à paraître dans *Group and Organizational Studies*, 1988.

ANDERBERG, S., « The Friibergh scenarios », dans l'ouvrage publié sous la direction de F. Toth et collab., *Scenarios of Socioeconomic Development for Studies of Global Environmental Change: A Critical Review*, Laxenburg (Autriche), Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués, 1988.

ANDO, Albert F. et Arthur KENNICKELL, « 'Failure' of Keynesian economics and 'direct' effects of money supply: A fact or a fiction », Université de la Pennsylvanie, 1983.

ATKINSON, A. B., et collab., « Unemployment benefit, duration and incentives in Britain: How robust is the evidence? », *Journal of Public Economics*, vol. 23, février-mars 1984, p. 3-27.

AXELROD, R., *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.

BANE, M. J. et D. T. ELLWOOD, « Slipping into and out of poverty: The dynamics of spells », *Journal of Human Resources*, vol. 21, n° 1, hiver 1986, p. 1-23.

BANQUE MONDIALE, *World Population Projections*, Washington (D.C.), 1988.

_____, *Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options*, Washington (D.C.), 1986.

_____, *World Tables. Volume II: Social Data*, New York, Oxford University Press, 1983.

_____, *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington (D.C.), 1982, 1984 et 1987.

_____, *Social Indicators Data Sheets*, Washington (D.C.), années diverses.

BARRO, Robert J., ed., « The equilibrium approach to business cycles », *Money, Expectations, and Business Cycles*, New York, Academic Press, 1981*a*, p. 41-78.

_____, « Output effects of government purchases », *Journal of Political Economy*, vol. 89, n° 6, décembre 1981*b*, p. 1086-1121.

_____, « Unanticipated money growth and unemployment in the United States », *American Economic Review*, 1977, p. 101-115.

_____, « Are government bonds net wealth? », *Journal of Political Economy*, vol. 82, novembre/décembre 1974, p. 1095-1117.

BARRO, Robert J. et Mark RUSH, « Unanticipated money and economic activity », dans l'ouvrage publié sous la direction de Stanley Fischer, *Rational Expectations and Economic Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1980, p. 23-48.

BAUMOL, W. J., *Superfairness*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1986.

_____, « Macro economics of unbalanced growth », *American Economic Review*, vol. 57, n° 3, juin 1967, p. 415-426.

BAUMOL, W. M., « Productivity growth, convergence and welfare: What the long-run data show », *American Economic Review*, vol. 76, 1986, p. 1072-1085.

BEAUD, M., *Le système national/mondial hiérarchisé – Une nouvelle lecture du capitalisme mondial*, Paris, La Découverte, 1987.

BEAUJOT, R. et K. MCQUILLAN, *Growth and Dualism*, Toronto, Gage, 1982.

BERGSTRON, S., et collab., *Effets de la guerre nucléaire sur la santé et les services de santé*, rapport du Comité international d'experts en sciences médicales et santé publique, n° A36.12, Genève, Organisation mondiale de la santé, 1983.

BERRYMAN, S. E., « Breaking out of the circle: Rethinking our assumptions about education and the economy », document hors série n° 2, National Center on Education and Employment, Teachers' College, Université Columbia, 1987*a*.

_____, « Shadows in the wings: The next educational reform », document hors série n° 1, National Center on Education and Employment, Teachers' College, Université Columbia, 1987*b*.

BETCHERMAN, Gordon, communication personnelle, le 15 septembre 1988.

_____, « Technological change and its impacts: Do unions make a difference », dans l'ouvrage publié sous la direction de Harish Jain, *Emerging Trends in Canadian Industrial Relations*, Actes de la 24e réunion annuelle de l'Association canadienne des relations industrielles, Hamilton, juin 1987.

BETCHERMAN, Gordon et Kathryn MCMULLEN, *La technologie en milieu de travail – Enquête sur l'automatisation au Canada*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

BLANCHARD, Olivier et Lawrence SUMMERS, « Perspectives on high world real interest rates », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2, 1984, p. 273-324.

BLANK, R. M. et A. S. BLINDER, « Macroeconomics, income distribution and poverty », dans l'ouvrage publié sous la direction de S. H. Danziger et D. H. Weinberg, *Fighting Poverty: What Works and What Doesn't*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1986, p. 180-208.

BLINDER, Alan S., « The fall and rise of Keynesian economics », *Economic Record*, à paraître.

_____, « The challenge of high unemployment », *American Economic Review*, mai 1988, p. 1-15.

_____, *Hard Heads, Soft Hearts: Tough-Minded Economics for a Just Society*, Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1987*a*.

_____, « Keynes, Lucas and scientific progress », *American Economic Review*, mai 1987*b*, p. 130-136.

_____, « The anatomy of double digit inflation in the 1970s », dans l'ouvrage publié sous la direction de R. E. Hall, *Inflation: Causes and Effects*, Chicago, University of Chicago Press, 1982, p. 261-282.

_____, « Supply-shock inflation: Money, expectations, and accommodation », dans l'ouvrage publié sous la direction de M. J. Flanders et A. Razin, *Development in an Inflationary World*, New York, Academic Press, 1981, p. 61-101.

_____, *Economic Policy and the Great Stagflation*, New York, Academic Press, 1979.

BLOMQVIST, A. G., « L'économie politique de l'État-providence canadien », dans l'ouvrage publié sous la direction de D. Laidler, *Le bien-être économique*, volume 26, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 103-158.

BLOOM, David E. et Richard B. FREEMAN, « Economic development and the timing and components of population growth », Working Paper n° 2448, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass.), novembre 1987.

_____, « The effects of rapid population growth on labor supply and employment in developing countries », *Population and Development Review*, vol. 12, 1986, p. 381-414.

BLUESTONE, Irving, « How quality of worklife projects work for the United Auto Workers », *Monthly Labor Review*, juillet 1980.

BORJAS, George J., « Assimilation, cohort quality and the earnings of immigrants », *Journal of Labor Economics*, vol. 3, 1985, p. 463-489.

BOSWORTH, Barry P., « Taxes and the investment recovery », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1, 1985, p. 1-45.

BOULDING, Kenneth E., *A Preface to Grants Economics*, New York, Praeger, 1981.

BRETON, Raymond, « From ethnic to civic nationalism: The experience of English Canada and Quebec », *Journal of Ethnic and Racial Studies*, vol. II, janvier 1988.

BREWER, G. « Methods for synthesis: Policy exercises », dans l'ouvrage publié sous la direction de W. C. Clark et R. E. Munn, *Sustainable Development of the Biosphere*, Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press, 1986, p. 455-473.

BREWER, G. et M. SHUBIK, *The War Game: A Critique of Military Problem Solving*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1979.

BROOKS, Harvey, « The typology of surprises in technology, institutions and development », dans l'ouvrage publié sous la direction de W. C. Clark et R. E. Munn, *Sustainable Development of the Biosphere*, Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press, 1986, p. 325-348.

BROUWER, Floor et Malin FALKENMARK, « Water availability in Europe », document préparé pour le Huitième symposium international sur la prévision tenu à Amsterdam du 12 au 15 juin 1988, Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués, Laxenburg (Autriche), 1988.

BROWN, C. V., ed., *Taxation and Labour Supply*, Londres, Allen and Unwin, 1981.

BROWN, T. A. et E. W. PAXSON, « A retrospective look at some strategy and force evaluation games », R-1619-RR, The Rand Corporation, Santa Monica (California), 1975.

BROWNING, E. K., « On the marginal welfare cost of taxation », *American Economic Review*, vol. 77, n° 1, mars 1987, p. 11-23.

BRUNO, M. et J. SACHS, *Economics of Worldwide Stagflation*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1985.

CAIRNS, A. C., « The nature of the Canadian administrative state », 1988.

CAIRNS, Alan, « The embedded state: State-society relations in Canada », dans l'ouvrage publié sous la direction de Keith Banting, *State and Society: Canada in Comparative Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES ET INFORMATIONS INTERNATIONALES, *Économie mondiale – La montée des tensions*, Paris, Economica, 1986*a*.

_____, *Industrie mondiale – La compétitivité à tout prix*, Paris, Economica, 1986*b*.

CHAISON, G. N. et J. B. ROSE, « Continental divide: The direction and fate of North American unions », document de travail n° 309, Faculté d'administration des affaires, Université McMaster, Hamilton, 1988.

CHAYKOWSKI, Richard P. et George A. SLOTSVE, « The transformation of internal labor markets: A case study of a unionized industrial firm », octobre 1988.

CHESNAY, J. P., *La revanche du Tiers-Monde*, Paris, Laffont, 1987.

CHICHILNISKY, G. et G. HEAL, *The Evolving International Economy*, Cambridge (R.-U.), Cambridge Univesity Press, 1986.

CHOATE, P. et J. LINGER, « Tailored trade: Dealing with the world as it is », *Harvard Business Review*, vol. 66, n° 1, 1988.

CLARK, Kim B. W., Bruce CHEW et Takahiro FUJIMOTO, « Product development in the world auto industry », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 3, 1987, p. 729-782.

CLARK, W. C., « Sustainable development of the biosphere: Themes for a research program », dans l'ouvrage publié sous la direction de W. C. Clark et R. E. Munn, *Sustainable Development of the Biosphere*, Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press, 1986, p. 3-53.

_____, « On the practical implications of the carbon dioxide questions », WP-85-43, Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués, Laxenburg (Autriche), 1985.

COALE, Ansley J. et Edgar M. HOOVER, *Population Growth and Economic Development in Low-Income Countries*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1958.

COHEN, D. et K. SHANNON, *The Next Canadian Economy*, Montréal, Eden Press, 1984.

COHN, E., B. F. KIKER et M. Mendes DE OLIVEIRA, « Further evidence on the screening hypothesis », *Economic Letters*, vol. 25, 1987, p. 289-294.

COLUMBO, U., « The technology revolution and the global economy », dans l'ouvrage publié sous la direction de J. Muroyama et H. G. Stever, *Globalization of Technology: International Perspectives*, Washington (D.C.), National Academy Press, 1988, p. 23-31.

COMMISSION D'ÉTUDE SUR LE LOGEMENT ET L'AMÉNAGEMENT URBAIN, sous la direction de Paul T. Hellyer, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA, « The future of work », Ottawa, 1986.

COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, sous la présidence de Gro Harlem Brundtland, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du fleuve et ministère des Communications du Québec, 1988.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LA FISCALITÉ, *Rapport*, volume 1, Ottawa, 1967.

COMMISSION ROYALE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA (commission Macdonald), *Rapport*, 3 volumes, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

CONFÉRENCE DES ÉVÊQUES CATHOLIQUES DU CANADA, Commission épiscopale des affaires sociales, « Jalons d'éthique et réflexions sur la crise économique actuelle », communiqué de presse n° 971, le 22 décembre 1982.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *Innovations, emplois, adaptations*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987*a*.

_____, *Le recentrage technologique – Innovations, emplois, adaptations*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987*b*.

_____, *L'Ouest en transition*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Le bien-être social au Canada – Un filet de sécurité troué*, Ottawa, novembre 1987.

COOPER, Richard M., « Long term trends in technological change », Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge (Mass.), 1986.

COURCHENE, Thomas J., « What does Ontario want? », conférence Robarts de 1988 tenue à l'Université York, rapport de recherche n° 8801, School of Policy Studies, Université Queen's, Kingston, 1988.

_____, *Social Policy in the 1990s: Agenda for Reform*, étude n° 3, Toronto, Institut C. D. Howe, 1987.

_____, *La gestion économique et le partage des pouvoirs*, volume 67, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

_____, « Towards a protected society: The politicization of economic life », *Revue canadienne d'Économique*, vol. 13, n° 4, novembre 1980, p. 556-577.

COUSINEAU, Jean-Michel, « L'assurance-chômage et les ajustements sur les marchés du travail », dans l'ouvrage publié sous la direction de François Vaillancourt, *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, volume 1, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 213-246.

COX, David et Richard G. HARRIS, « A quantitative assessment of the economic impact of sectoral free trade with the United States », *The Canadian Journal of Economics*, vol. 86, 1986, p. 377-394.

CRAWFORD, V. P., « A self-administered solution of the bargaining problem », *Journal of Political Economy*, vol. 87, février 1980.

CROUCH, Colin, « Conditions for trade union wage restraint », dans l'ouvrage publié sous la direction de Leon Lindberg et Charles Maier, *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1985.

CROW, J. W., « Responsabilités et préoccupations de la Banque du Canada », allocution prononcée devant l'Association canadienne d'économique, juin 1988.

CROZIER, M., *La société bloquée*, Paris, Le Seuil, 1970.

CRUTZEN, Paul, « Role of the tropics in atmospheric chemistry », dans l'ouvrage publié sous la direction de R. E. Dickinson, *The Geophysiology of Amazonia*, New York, John Wiley and Sons, 1987, p. 107-130.

CYERT, R. M. et D. C. MOWERY, ed., *Technology and Employment: Innovation and Growth in the U.S. Economy*, Washington (D.C.), National Academy Press, 1987.

DANSEREAU, Pierre, « Les dimensions écologiques de l'espace urbain », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 31, n° 84, 1987, p. 333-395.

_____ « Essai de classification et de cartographie écologique des espaces », *Études écologiques*, vol. 10, n° 15, 1985*a*.

_____ « Orientation des évaluations environnementales », document présenté à la conférence du Conseil canadien de la recherche sur les évaluations environnementales, Montréal, le 1 octobre 1985*b*.

_____, « The template and the impact: The chart of man's course and the charter of man's destiny », *Intecol Bulletin*, vol. 7-8, 1980, p. 70-109.

_____, « Types of succession », dans l'ouvrage publié sous la direction de R. Knapp, *Handbook of Vegetation Science. Part VIII. Vegetation Dynamics*, The Hague, W. Junk Publisher, 1974, p. 123-135.

_____, « L'écologie et l'escalade de l'impact humain », *Revue internationale de sciences sociales*, vol. 22, n° 4, 1970, p. 683-706.

_____, « Ecological impact and human ecology », dans l'ouvrage publié sous la direction de F. Fraser Darling et John P. Milton, *Future Environments of North America*, Garden City (New York), Natural History Press, 1966, p. 425-462.

_____ « Le coincement, un processus écologique », *Acta Biotheoretica*, vol. 11, n° 4, 1956*a*, p. 157-178.

_____ « Le régime climatique régional de la végétation et les contrôles édaphiques », *Revue canadienne de biologie*, vol. 15, n° 1, 1956*b*, p. 1-71.

DANZIGER, S., R. HAVEMAN et R. PLOTNICK, « How income transfers affect work, savings and the income distribution », *Journal of Economic Literature*, vol. 19, n° 3, septembre 1981, p. 975-1064.

DARMSTADTER, J., et collab., *Impacts of World Development on Selected Characteristics of the Atmosphere: An Integrative Approach*, 2 volumes, ORNL/Sub/86-22033/1, Oak Ridge (Tennessee), Oak Ridge National Laboratory for Resources for the Future, 1987. Des exemplaires sont disponibles auprès du RFF.

DAVIES, James B., « Training and skill development », dans l'ouvrage publié sous la direction de W. C. Riddell, *Adapting to Change: Labor Market Adjustments in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

DAVIES, R. J., « La structure de la négociation collective au Canada », dans *Les relations de travail au Canada*, volume 16, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

D'CRUZ, J. R. et J. D. FLECK, *Canada Can Compete*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1985.

DE LONG, J. B., « Have productivity levels converged? Productivity growth, convergence and welfare in the very long run », Working Paper n° 2419, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass.), 1987.

DELSES, J., *1992 – Le défi*, Paris, Flammarion, 1988.

DENNISON, J., « Technology, higher education and the economy: A critical relationship », Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, 1987.

DEPARTMENT OF EDUCATION AND SCIENCE, *Higher Education into the 1990s: A Discussion Document*, Londres, Her Majesty's Stationery Office, février 1978.

DICKENS, William, « The effect of company campaigns on certification elections », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 36, 1983, p. 560-575.

DICKENS, W. T. et J. S. LEONARD, « Accounting for the decline in union membership, 1950-1980 », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 38, avril 1985, p. 323-334.

DOBELL, Rodney, « Comments on Lucas and Korteweg on McCracken », dans l'ouvrage publié sous la direction de K. Brunner et A. H. Meltzer, *Policies for Employment, Prices, and Exchange Rates*, série de documents sur la conférence Carnegie-Rochester, n° 11, Amsterdam, North-Holland, 1979.

DOOLEY, M. D., « Within cohort earnings inequality among Canadian men, 1971-1982 », *Relations industrielles*, vol. 42, n° 3, 1987, p. 594-611.

DORAN, Charles et Wes PARSONS, « War and the cycle of relative power », *American Political Science Review*, vol. 74, 1980, p. 947-965

DOSI, G., et collab., *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter, 1988.

DOUGHERTY, C., « Manpower forecasting and manpower-development planning in the United Kingdom », dans l'ouvrage publié sous la direction de R. V. Youdi et K. Hinchliffe, *Forecasting Skilled Manpower Needs*, Paris, UNESCO, 1985.

DOVLAND, H., « Monitoring European transboundary air pollution », *Environment*, vol. 29, n° 10, 1987, p. 10-15 et 27.

DRACHE, Daniel, *Options politiques*, juillet 1986.

DRESCH, S. P., « Demography, technology and higher education: Toward a formal model of educational adaptation », *Journal of Political Economy*, vol. 83, 1975.

DRUCKER, Peter, « The changed world economy », *Foreign Affairs*, printemps 1986.

DRURY, C. M., « Quantitative analysis and public policy making », *Analyse de politiques*, vol. 1, n° 1, 1975, p. 89-96.

DUDLEY, Leonard, « Sur l'optimalité de la zone monétaire canadienne », *Actualité économique*, mars 1972, p. 7-18.

EASTERBROOK, W. T., « Uncertainty and economic change », *Journal of Economic History*, automne 1954.

EASTERLIN, R., « Why isn't the whole world developed? », *Journal of Economic History*, vol. 41, n° 1, 1981, p. 1-19.

EDMONDS, J. et J. Reilly, *Global Energy: Assessing the Future*, Oxford, Oxford University Press, 1985.

EDWARDS, Richard, Paola GARONNA et Franz TODTLING, *Unions in Crisis and Beyond: Perspectives from Six Countries*, Dover (Mass.), Auburn House, 1986.

EPHLIN, Donald F., « Revolution by evolution: The changing relationship between GM and the UAW », *Academy of Management Executive*, vol. 2, 1988, p. 63-66.

EPSTEIN, Joseph, « A farewell to utopia: On the tyranny of virtue », *Encounter*, vol. 80, n° 4, 1988, p. 3-14.

ESTABROOKS, M. F., *Programmed Capitalism*, Armonk (N.Y.), M. E. Sharpe, Inc., 1988.

FARBER, H. S., « The decline of unionization in the United States: What can be learned from recent experience? », Working Paper n° 2267, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass.), mai 1987.

_____, « The extent of unionization in the United States », dans l'ouvrage publié sous la direction de Thomas A. Kochan, *Challenges and Choices Facing American Labor*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1985.

FINANCE CANADA, *Une nouvelle direction pour le Canada – Un programme de renouveau économique*, Ottawa, 1984.

FISCHER, Stanley, « Long-term contracts, rational expectations, and the optimal money supply rule », *Journal of Political Economy*, 1977, p. 191-205.

FONDATION EUROPÉENNE DE LA CULTURE, *Educating Man for the 21st Century*, Martinus Nijhoff, 1972.

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Perspectives de l'économie mondiale*, Washington (D.C.), FMI, avril 1988.

FORTIN, B., « L'introduction de l'assurance-chômage dans un modèle calculable d'équilibre général des taxes et des transferts », Université Laval, Québec, 1987.

FORTIN, B. et H. P. ROUSSEAU, « Computing the welfare costs of Quebec tax and transfers system: A general equilibrium approach », communication présentée devant l'Association canadienne d'économique, Université Laval, Québec, mai 1985.

FREEDMAN, A. et W. E. FULMER, « Last rites for pattern bargaining », *Harvard Business Review*, vol. 60, n° 2, 1982.

FREEMAN, C., « Le défi des technologies nouvelles », *Interdépendance et coopération dans le monde de demain*, symposium marquant le 25e anniversaire de l'OCDE, Paris, 1987.

FREEMAN, C. et L. SOETE, *Technical Change and Full Employment*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.

FREEMAN, Richard B., « Contraction and expansion: The divergence of private sector and public sector unionism in the U.S. », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 2, printemps 1988*a*, p. 63-88.

_____, « Evaluating the European view that the U.S. has no unemployment problem », Working Paper n° 2562, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass.), 1988*b*.

_____, « Why are unions faring poorly in NLRB representation elections? », dans l'ouvrage publié sous la direction de Thomas A. Kochan, *Challenges and Choices Facing American Labor*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1985, p. 45-64.

_____, « The changing economic value of higher education in developed economies: A report to the OECD », Working Paper n° 820, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass.), décembre 1981.

_____, *The Market for College-Trained Manpower*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1971.

FREEMAN, Richard B. et Larry Katz, « Industrial wage and employment determination in an open economy », Conference on Immigration, Trade and Labour, parrainée par le National Bureau of Economic Research, septembre 1987.

FREEMAN, Richard B. et Jeff Pelletier, « The impact of industrial relations legislation on union density in the United Kingdom and Ireland », document inédit, 1988.

FRIEDMAN, Benjamin, « Recent perspectives in and on macroeconomics », Working Paper n° 1208, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass.), 1983.

FRIEDMAN, Milton, « The role of monetary policy », *American Economic Review*, 1968, p. 1-17.

FRIEDMANN, J., *The Good Society*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1979.

_____, « The epistemology of practice », *Theory and Society*, vol. 6, n° 1, juillet 1978.

FRIEDMANN, J. et G. ABONYI, « Social learning: A model for policy research », *Environment and Planning*, vol. 8, n° A, 1976.

GADDIS, John Lewis, « The long peace: Elements of stability in the postwar international system », *International Security*, vol. 10, printemps 1986, p. 99-142.

GATT, « Le commerce international et les perspectives actuelles », *Europolitique*, n° 1304, le 4 avril 1987.

GERSHUNY, J., *After Industrial Society: The Emerging Self-Service Economy?*, Londres, MacMillan, 1978.

GIERSCH, H., ed., *Free Trade in the World Economy: Towards an Opening of Markets*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1987.

GLOVER, R., *Alternative Scenarios of the American Future, 1980-2000: Future Direction for a Learning Society*, New York, The College Board, 1979.

GOLDFIELD, M., *The Decline of Organized Labor in the United States*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.

GOLDHAMER, H., document inédit cité dans l'ouvrage publié sous la direction de G. Brewer et M. Shubik, *The War Game: A Critique of Military Problem Solving*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1979, p. 103.

GOLDHAMER, H. et H. SPEIER, « Some observations on political gaming », *World politics*, vol. 12, 1959, p. 72-83.

GOODIN, R. E. et S. DRYZEK, « Risk sharing and social justice: The motivational foundations of the post-war welfare state », dans l'ouvrage publié sous la direction de Goodin et LeGrand, *Not Only the Poor: The Middle Classes and the Welfare State*, Londres, Allen and Unwin, 1987, p. 37-76.

GORDON, Robert J., « Wage gaps vs. output gaps: Is there a common story for all of Europe? », Working Paper n° 2454, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass.), décembre 1987.

_____, « Understanding inflation in the 1980s », *Brookings Papers on Economic Activity*, 1985, p. 263-299.

_____, « Can the inflation of the 1970s be explained? », *Brookings Papers on Economic Activity*, 1977, p. 253-277.

_____, « Alternative responses of policy to external supply shocks », *Brookings Papers on Economic Activity*, 1975, p. 183-206.

_____, « Wage-price controls and the shifting Phillips curve », *Brookings Papers on Economic Activity*, 1972, p. 385-421.

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Enseigner en vue de la technologie et de l'innovation – Le bilan canadien*, Conférence nationale sur la technologie et l'innovation, janvier 1988.

_____, « Report of the University Committee of the National Advisory Board on Science and Technology to the Prime Minister of Canada », Ottawa, 1987.

GREIDER, W., *Secrets of the Temple: How the Federal Reserve Runs the Country*, New York, Simon & Schuster, 1988.

GRILICHES, Z., « Sibling models and data in economics: Beginnings of a survey », *Journal of Political Economy*, octobre 1979, supplément.

GRUBEL, H. G., ed., *Conceptual Issues in Service Sector Research: A Symposium*, Vancouver, The Fraser Institute, 1987.

HAGERSTRAND, Torsten et Robert KATES, document inédit cité par W. C. Clark, « Sustainable development of the biosphere: Themes for a research program », dans l'ouvrage publié sous la direction de W. C. Clark et R. E. Munn, *Sustainable Development of the Biosphere*, Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press, 1986, p. 7-48.

HAM, J. et S. REA, « Unemployment insurance and male unemployment duration in Canada », *Journal of Labor Economics*, vol. 5, n° 5, juillet 1987, p. 325-353.

HAMMITT, J. K., et collab., « Future emission scenarios for chemicals that may deplete stratospheric ozone », *Nature*, vol. 330, 1987, p. 711-716.

HANDY, C., *The Future of Work: A Guide to a Changing Society*, Oxford, Basil Blackwell, 1985.

HANSEN, J., et collab., « Climatic sensitivity: Analysis of feedback mechanisms », dans l'ouvrage publié sous la direction de J. Hansen et T. Takahashi, *Climate Processes and Climate Sensitivity*, Washington (D.C.), American Geophysical Union, 1984.

HANSEN, W. L. et B. A. WEISBROD, *Benefits, Costs, and Finance of Public Higher Education*, Chicago, Markham Publishing Company, 1969.

HARDIN, H., *A Nation Unaware*, Vancouver, J. J. Douglass Inc., 1974.

HARNQVIST, K., « Social demand models », dans l'ouvrage publié sous la direction de G. Psacharopoulos, *Economics of Education: Research and Studies*, Londres, Pergamon Press, 1987, p. 356-363.

HARRIS, R. G., *Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale*, volume 13, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

HAY ASSOCIATES, *1988 Annual Report on Executive Compensation* (the Hay Report), New York, 1988.

HELLIWELL, John F., « Comparative macro-economics of stagflation », *Journal of Economic Literature*, vol. 26, n° 1, mars 1988*a*, p. 1-20.

_____, « Pour une vision à long terme de la coopération économique internationale », *L'Actualité économique*, vol. 64, n° 4, décembre 1988*b*.

HELLIWELL, John F. et Alan CHUNG, « Aggregate productivity and growth in an international comparative setting », préparé en vue de la SSRC Conference on International Productivity and Competitiveness, Université Stanford, du 28 au 30 octobre 1988.

HELLIWELL, John F., Mary E. MACGREGOR et Tim PADMORE, « La croissance économique et la productivité au Canada de 1955 à 1990 », dans l'ouvrage publié sous la direction de John Sargent, *La croissance économique – Ses facteurs déterminants et ses perspectives*, volume 22, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

HELLIWELL, J. F., P. STURM et G. SALOU, « International comparison of the sources of productivity slowdown, 1973-1982 », *European Economic Review*, vol. 28, 1985, p. 157-191.

HENDERSON, John C., « Involvement as a predictor of performance in I/S planning and design », document de travail n° 88-55, projet « Management in the 1990s », Sloan School of Management, MIT, 1988.

HINCHLIFFE, K., « Forecasting manpower requirements », dans l'ouvrage publié sous la direction de G. Psacharopoulos, *Economics of Education: Research and Studies*, Londres, Pergamon Press, 1987, p. 315-323.

HIRSCH, Barry, « Labour unions and the economic performance of firms », avril 1988.

HIRSCH, Fred, *The Social Limits to Growth*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1976.

HIRSCHMAN, Albert, *Shifting Involvements*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1982.

HISCOTT, Robert D., « Determinants of marginal/central work world employment for recent Atlantic Canada-Ontario migrants », *Queen's Papers in Industrial Relations*, n° 1987-3, Industrial Relations Centre, Université Queen's, Kingston, 1987.

HOLLING, C. S., « The resilience of terrestrial ecosystems: Local surprise and global change », dans l'ouvrage publié sous la direction de W. C. Clark et R. E. Munn, *Sustainable Development of the Biosphere*, Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press, 1986, p. 292-317.

_____, « Canada – IIASA biosphere project: A proposal », thèse de maîtrise inédite, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, 1985.

_____, « Resilience and stability of ecological systems », *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 4, 1973, p. 1-23.

HOLSTI, Kal, « The horseman of the Apocalypse: At the gate, detoured or retreating? », *International Studies Quarterly*, vol. 30, décembre 1986, p. 355-372.

HORDIJK, L., « Linking science and policy: A model approach to acid rain », *Environment*, vol. 30, n° 2, 1988, p. 16-20 et 40-42.

HOWELL, D., « The future employment impacts of industrial robots: An input-output approach », *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 28, 1985, p. 297-310.

HUNTINGTON, Samuel, « The U.S.: Decline or renewal? », *Foreign Affairs*, vol. 67, hiver 1988-1989, p. 76-96.

HUSEN, T., *L'école en question*, Liège, Mardaga, 1979.

ICHNIOWSKI, Casey, John T. DELANEY et David LEWIN, « Les nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines – Un phénomène réellement 'nouveau' et associé aux seules entreprises non syndiquées ? », document présenté au 1er Congrès de relations industrielles des Amériques, Québec, le 25 août 1988.

IGNATIEFF, Michael, *The Needs of Strangers*, Penguin, 1986.

INDUSTRIE, SCIENCES ET TECHNOLOGIE CANADA, *Quelques données statistiques en sciences et en technologie, 1988*, Ottawa, 1988.

INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES, *Compétitions et affrontements*, rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies, Paris, Atlas-Economica, 1986.

INSTITUT INTERNATIONAL D'ÉTUDES STRATÉGIQUES, *The Military Balance, 1987-1988*, 1988, p. 145.

JÄGER, J., *Developing Policies for Responding to Climatic Change*, résumé des entretiens et des recommandations d'ateliers tenus à Villach et à Bellagio en 1987, WCIP-1, WMO/TD, n° 225, Genève, Organisation mondiale de la météorologie et Programme des Nations Unies pour l'environnement, 1988.

JAMISON, D. et L. Lau, *Farmer Education and Farm Efficiency*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982.

JIMENEZ, E., *Pricing Policy in the Social Sectors: Cost Recovery for Education and Health in Developing Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1987.

JOHANSEN, L., « The bargaining society and the inefficiency of bargaining », *Kyklos*, vol. 32, n° 3, 1979.

JOHNSTON, Glenn L. et Sylvan H. WITTWER, *Agricultural Technology until 2030: Prospects, Priorities and Policies*, rapport spécial n° 12, Agricultural Experiment Station, Michigan State University, 1984.

JOHNSTON, R., *L'opinion publique et la politique d'État au Canada*, volume 35, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

JOHNSTON, W. B. et A. E. PACKER, *Workforce 2000*, Indianapolis (Ind.), Hudson Institute, 1987.

JOLLY, R. et C. COLCLOUGH, « Évaluation des plans africains de main-d'œuvre », *Revue internationale du travail*, août-septembre 1972, p. 227-291.

JOUANDET-BERNADAT, Roland, et collab., ouvrage publié sous la direction du Groupe québécois de prospective, *Le futur du Québec au conditionnel*, Chicoutimi, Gaëtan Morin, 1982.

Journal of Economic Perspectives, « The slowdown in productivity growth », vol. 2, n° 4, automne 1988, p. 3-97.

KANE, Elimane M. et David MARSDEN, « The future of trade unionism in industrialized market economies », *Labour and Society*, avril 1988.

KAPSALIS, C., « The extent of frictional/structural unemployment in Canada: Evidence from job vacancy information », Centre canadien du marché du travail et de la productivité, Ottawa, février 1988.

KATES, R. W. et I. Burton, ed., « The great climacteric 1798-2048: Transition to a just and sustainable human environment », *Geography, Resources and Environment. Vol. 2: Essays on Themes from the Work of G. F. White*, Chicago, University of Chicago Press, 1986.

KATZ, Harry C., *Shifting Gears: Changing Labor Relations in the U.S. Automobile Industry*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1985.

KATZ, Harry C., Thomas A. KOCHAN et Jeffrey KEEFE, « Industrial relations and productivity in the U.S. automobile industry », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 3, 1987, p. 685-715.

KEELEY, M., *Labor Supply and Public Policy: A Critical Review*, New York, Academic Press, 1981.

KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987.

KERNER VON MARILAUN, Anton, *Das Pflanzenleben der Donauländer*, Innsbruck, 1863.

KETSO, V., « Work and the welfare costs of unemployment », thèse de doctorat, Université Dalhousie, 1988.

KEYNES, John Maynard, « Economic possibilities for our grandchildren », dans *Essays in Persuasion*, New York, Norton, 1963.

_____, *Essays in Biography*, New York, Norton, 1951.

KIERANS, E., *Globalism and the Nation-State*, Toronto, CBC Enterprises, 1984.

KILLINGSWORTH, M., *Labor Supply*, Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press, 1983.

KINDLEBERGER, C. P., *The Aging Economy*, Kiel, Institut für Weltwirtschaft, 1978.

KOCHAN, Thomas A., Harry C. KATZ et Robert B. MCKERSIE, *The Transformation of American Industrial Relations*, New York, Basic Books, 1986*a*.

KOCHAN, Thomas, Robert MCKERSIE et John CHALYKOFF, « The effects of corporate strategy and workplace innovations on union representation », *Industrial and Labor Relations Review*, juillet 1986*b*, p. 487-501.

KOCHAN, Thomas A. et Wayne VROMAN, « Wage determination under collective bargaining: Was there a structural shift in the 1980's? », document de travail, le 3 septembre 1988.

KOSTERS, Marvin H. et Murray N. ROSS, « The quality of jobs: Evidence from distributions of annual earnings and hourly wages », AEI Occasional Papers, American Enterprise Institute, juillet 1988.

KRAFCIK, John, « Triumph of the lean production system », *Sloan Management Review*, automne 1988, p. 41-52.

KRUSE, D. L., « International trade and the labor market experience of displaced workers », *Industrial and Labor Relations Review* », vol. 41, n° 3, 1988, p. 402-417.

KUMAR, Pradeep, « Estimates of unionism and collective bargaining coverage in Canada », Queen's Papers in Industrial Relations n° 1988-2, Industrial Relations Centre, Université Queen's, Kingston, 1988.

_____, « Organized labour in Canada and the United States: Similarities and differences », communication présentée à la 36e conférence annuelle de l'Association of Labor Relations Agencies, Albany (N.Y.), juillet 1987*a*.

_____, « Recent short run wage deceleration: Short run or structural change? », Industrial Relations Centre, Université Queen's, Kingston, 1987*b*.

KUMAR, Pradeep, Mary Lou COATES et David ARROWSMITH, *The Current Industrial Relations Scene in Canada, 1986*, Industrial Relations Centre, Université Queen's, Kingston, 1986.

KUMAR, Pradeep et Dennis RYAN, « Canadian unions' response to the challenge of the 1980s: Perspectives of the leaders », Queen's Papers in Industrial Relations n° 1988-6, Industrial Relations Centre, University Queen's, Kingston, 1988*a*.

_____, *Canadian Unions' Movement in the 1980's: Perspectives from Union Leaders*, Research and Current Issues Series, n° 53, Industrial Relations Centre, Université Queen's, Kingston, 1988*b*.

KUZNETS, Simon, « The patterns of shift of labor force from agriculture, 1950-1970 », dans l'ouvrage publié sous la direction de Marc Gersovitz, Carlos Diaz-Alejandro, Gustav Ranis et Mark Rosenzweig, *The Theory and Experience of Economic Development*, Londres, Allen et Unwin, 1984, p. 44-59.

_____, *Croissance et structure économiques – Articles choisis*, Calmann-Lévy, 1972.

LAFAY, G., « Les indicateurs de spécialisation internationale », document 88-01, Centre d'études prospectives et informations internationales, Paris, janvier 1988.

LAUERMAN, J., « Market penetration as an impediment to replacement of fossil fuels in the carbon dioxide environment problem », document présenté au Humphrey Institute Symposium on Greenhouse Policy Options à Minneapolis en mai 1985.

LAZEAR, E., « Why is there mandatory retirement », *Journal of Political Economy*, décembre 1979.

LEBLOND, A. et G. PAQUET, « Stratégie et structure de l'entreprise de l'an 2000 », dans l'ouvrage publié sous la direction de J. Jabes et collab., *Gestion stratégique internationale*, Paris, Economica, 1988.

LECKIE, Norm, « The declining middle and technological change: Trends in the distribution of employment income in Canada, 1971-84 », Document n° 342, Conseil économique du Canada, Ottawa, janvier 1988.

LEIKEN, Robert S., ed., *Central America: Anatomy of Conflict*, Pergamon Press, 1984.

LEMAN, C., *The Collapse of Welfare Reform: Political Institutions, Policy, and the Poor in Canada and the United States*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1980.

LEONTIEFF, W. et F. DUCHIN, *The Future Impact of Automation on Workers*, New York, Oxford University Press, 1986.

LEVIN, H. et R. RUMBERGER, « Educational requirements for new technologies: Visions, possibilities and current realities », document de travail n° 86-SEPI-2, Stanford Education Policy Institute, 1985.

LEVY, J. S., *War in the Modern Great Power System, 1945-1975*, Lexington, University of Kentucky Press, 1983.

LILIEN, D. M., « Sectoral shifts and cyclical unemployment », *Journal of Political Economy*, vol. 90, n° 4, 1982, p. 777-793.

LINDBECK, Assar, « Limits to the welfare state », *Challenge*, janvier-février 1986.

LINDBLOM, C. E. et D. K. COHEN, *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, New Haven, Yale University Press, 1979.

LIPSET, S. M., ed., « North American labor movements: A comparative perspective », *Unions in Transition*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1986.

LIPSEY, R., dans l'ouvrage publié sous la direction de J. Cornwall, *After Stagflation*, Oxford, Basil Blackwell, 1984.

LOCKE, Richard M., Thomas A. KOCHAN et Chris R. HEYE, « Industrial restructuring and industrial relations in the U.S. and Italian automobile industries », document présenté à la Conférence sur la gestion de la mondialisation des affaires, Capri (Italie), les 28 et 29 octobre 1988.

LOVELL, Michael E., « Tests of the rational expectations hypothesis », *American Economic Review*, vol. 76, n° 1, mars 1986, p. 110-124.

LOVEMAN, Gary W., « An assessment of the productivity impact of information technology », document de travail n° 1988-054, projet « Management in the 1990s », Sloan School of Management, MIT, 1988.

LUCAS, Robert E., Jr., *Models of Business Cycles*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.

_____, « Tobin and monetarism: A review article », *Journal of Economic Literature*, vol. 19, juin 1981, p. 558-567.

_____, « Econometric policy evaluation: A critique », dans l'ouvrage publié sous la direction de Karl Brunner et Allan H. Meltzer, *The Phillips Curve and Labor Markets*, Carnegie-Rochester Conferences on Public Policy, volume 1, Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1976.

LUCAS, Robert E. et Thomas J. SARGENT, ed., *Rational Expectations and Econometric Practice*, volume 1, University of Minnesota Press, 1981.

_____, « After Keynesian macroeconomics », dans *After the Phillips Curve: Persistence of High Inflation and High Unemployment*, Conference Series 19, Federal Reserve Bank of Boston, 1978.

LYDALL, F., « The distribution of employment incomes », *Econometrica*, vol. 27, 1959, p. 110-115.

LYNCH, Lisa, « Private sector training and its impact on career patterns of young workers », document de travail n° 2000-88, Sloan School of Management, MIT, 1988.

MACNEILL, James, « National and international responses to the report of the World Commission on Environment and Development », allocution prononcée à un séminaire de l'OCDE à Paris, le 17 novembre 1988.

_____, « Our common future: The need for institutional change », *Journal of Development Planning*, n° 17, 1987.

MADDISON, A., *Phases of Capitalist Development*, New York, Oxford University Press, 1982.

MAKINO, Noburu, *Decline and Prosperity: Corporate Innovation in Japan*, Tokyo et New York, Rodansha International, 1987.

MALINGREAU, J. P., et collab., « Remote sensing of forest fires: Kalimantan and North Borneo, 1982-83 », *Ambio*, vol. 14, n° 6, 1985.

MANABE, S. et R. J. STOUFFER, « Sensitivity of a global climate model to an increase of CO_2 concentration in the atmosphere », *Journal of Geophysical Research*, vol. 85, 1980, p. 5529-5554.

MANKIW, N. Gregory, « Small menu costs and large business cycles: A macroeconomic model of monopoly », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 100, mai 1985, p. 529-539.

MANSELL, Jacquie, *L'innovation en milieu de travail*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

MANSFIELD, Edwin, « The speed and cost of industrial innovation in Japan and the United States: External vs. internal technology », document présenté à la réunion annuelle de l'American Economic Association, décembre 1987.

MARCHETTI, C., « Multicompetition and the diffusion of new technology in the energy system », *Chemical Economy and Engineering Review*, vol. 11, 1979, p. 7-13.

MARCHETTI, C. et N. NAKICENOVIC, « The dynamics of energy systems and the logistic substitution model », document RR-79-13, Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués, Laxenburg (Autriche), 1979.

MARRIS, R., « Economic growth in cross-section », Département de sciences économiques, Birkbeck College, Université de Londres, 1982.

MARSHALL, Alfred, *Principes d'économie politique*, traduit par Sauvaire Jourdan, Paris, Giard et Bière, 1906.

MASUDA, Y., « Information epochs and human society », *World Future Society Bulletin*, novembre-décembre 1982.

MCINTOSH, Robert P., *The Background of Ecology: Concept and Theory*, Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press, 1985.

MCLAUGHLIN, J., *Information Technology and Survival of the Firm*, Homewood (Ill.), Irwin, 1966.

MCMILLAN, C., « Building trilateralism: Three way free trade », *World Trade Trends*, vol. 2, n° 4, été 1988.

MCNEILL, William H., « The care and repair of public myth », *Foreign Affairs*, vol. 61, n° 1, 1982.

_____, « Coping with an uncertain future: Historical perspective », dans l'ouvrage publié sous la direction de C. Hitch, *Resources for an Uncertain Future*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, p. 59-67.

MCNICOLL, Geoffrey, « Consequences of rapid population growth: An overview and assessment », *Population and Development Review*, vol. 10, 1984, p. 177-240.

MEADOWS, D. H. et J. M. ROBINSON, *The Electronic Oracle: Computer Models and Social Decisions*, Chichester (R.-U.), John Wiley and Sons, 1985.

MELTZ, Noah, « Labor movements in Canada and the United States », dans l'ouvrage publié sous la direction de Thomas A. Kochan, *Challenges and Choices Facing American Labor*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1985, p. 315-334.

MESSINGER, H. et F. FEDYK, « The impact of government income transfers on poverty in Canada », communication présentée devant l'Association canadienne d'économique, juin 1988.

MILLER, Roger E. et Marcel CÔTÉ, *Creating the Next Silicon Valley*, Boston, Lexington Press, 1986.

Mining Annual Review, « Metals output and prices: A historical review », Londres, London Mining Journal Books, Ltd., 1985, p. 22-25.

MITCHELL, Daniel J. B., « Wage trends and wage concessions: Implications for medium-term economic expansion », document présenté à la 34e conférence annuelle de l'Université du Michigan sur les perspectives économiques, les 20 et 21 novembre 1986.

MITCHELL, J., et collab., « On CO_2 climate sensitivity and model dependence results », *Quarterly Journal of the Royal Meteorological Society*, vol. 113, 1987, p. 293-322.

MODELSKI, George, *Exploring Long Cycles*, Denver (Colorado), Sage Publications,1987.

MORRISSETTE, R. et L. SOLVAS-BRONSARD, « Natural unemployment and disequilibrium », communication présentée devant l'Association canadienne d'économique à Windsor (Ontario), 1988.

MORSE, Ronald, « Japan's drive to pre-eminence », *Foreign Policy*, n° 69, hiver 1987-1988.

MUNDELL, Robert A., « A theory of optimum currency areas », *American Economic Review*, septembre 1961, p. 657-665.

MURPHY, Kevin et Finis WELCH, « Wage differentials in the 1980s: The role of international trade », Mt. Pelerin Society General Meeting, septembre 1988.

MUSGRAVE, Richard A., *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill, 1984.

MUTH, John F., « Short run forecasts of business activity », Université de l'Indiana, mars 1985.

MYLES, J., « Decline or impasse? The current state of the welfare state », *Studies in Political Economy*, vol. 26, été 1988, p. 73-105.

MYLES, J., G. PICOT et T. WANNELL, « Wages and jobs in the 1980's: The declining middle in Canada », Statistique Canada, Ottawa, juin 1988.

NAPPI, Carmine, « Le glas a-t-il sonné pour l'industrie nord-américaine des métaux ? », *Gestion*, avril 1985.

NAVARRE, C., « L'état-stratège », *L'Analyste*, n° 13, 1986.

NEUMANN, G. et E. RISSMAN, « Where have all the union members gone », *Journal of Labor Economics*, vol. 2, avril 1984, p. 175-192.

NILSSON, S. et P. DUINKER, « The extent of forest decline in Europe: A synthesis of survey results », *Environment*, vol. 29, n° 9, 1987, p. 4-9 et 30-31.

NISKANEN, William A., *Reaganomics: An Insider's Account of the Policies and the People*, Oxford University Press, 1988.

NOLAN, B., *Income Distribution and the Macro-Economy*, Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press, 1987.

OFFE, Claus, *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchinson, 1984.

OKUN, Arthur, *Égalité vs. efficacité – Comment trouver l'équilibre ?*, Paris, Economica, 1982.

OLSON, Mancur, *Grandeur et décadence des nations*, Paris, Bonnel, 1983.

_____, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1981.

ORAM, P. A., « Ecological approaches to sustainable agriculture in developing countries », 1988 (à paraître dans *Environment*).

_____, « The current literacy situation in the world », Bureau des statistiques, Paris, UNESCO, 1985.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Perspectives de l'emploi*, Paris, OCDE, 1987.

_____, *Flexibilité et marché du travail – Le débat d'aujourd'hui*, Paris, OCDE, 1986.

_____, *L'enseignement dans la société moderne*, Paris, OCDE, 1985.

_____, *Interfuturs, Face aux futurs – Pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible*, Paris, OCDE, 1979.

_____, *Structures professionnelles et éducatives et niveaux de développement économique*, Paris, OCDE, 1971.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Estimates and Projections of Urban, Rural and City Populations, 1950-2025: The 1982 Assessment*, New York, ONU, 1985.

_____, *Modes d'accroissement de la population urbaine et rurale*, étude démographique n° 68, New York, ONU, 1980.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE, « The current literacy situation in the world », Bureau des statistiques, UNESCO, Paris, 1985.

_____, *Annuaire statistique*, Paris, UNESCO, années diverses.

OSBERG, L., *The Information Economy: Unbalanced Growth and Its Implications*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1988*a*.

_____, « Unemployment and inter-industry labour mobility in Canada in the 1980's », document de travail n° 88-04, Université Dalhousie, juin 1988*b*.

_____, « L'avenir du travail au Canada – Tendances, enjeux et facteurs de changement », document de travail n° 11, Conseil canadien de développement social, Ottawa-Montréal, 1988*c*.

_____, « Options politiques », document de travail n° 12, Conseil canadien de développement social, Ottawa-Montréal, juin 1988*d*.

_____, « Réaction comportementale dans le contexte d'une simulation micro-analytique socio-économique », document de recherche n° 1, Direction des études analytiques, Statistique Canada, Ottawa, avril 1986.

OSTERMAN, Paul, *Employment Futures*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

OSTRY, Sylvia, « Interdependence: Vulnerability and opportunity », the Per Jacobsson Lecture, Washington (D.C.), le 27 septembre 1987.

PAGE, Benjamin, Robert SHAPIRO et Glenn DEMPSEY, « What moves public opinion? », *American Political Science Review*, vol. 81, p. 23-43, mars 1987.

PAPINI, Giovanni, *Gog*, Paris, Flammarion, 1932.

PAQUET, G., « Vers une nouvelle dynamique de localisation des entreprises », dans *Actes du Colloque sur les conditions du développement technologique en région*, Québec, Conseil de la Science et de la Technologie du Québec, 1989*a*.

_____, « Multiculturalism as national policy », *Journal of Cultural Economics*, vol. 13, n° 1, juin 1989*b*.

_____, « The new telecommunications: A socio-cultural perspective », dans l'ouvrage publié sous la direction de M. F. Estabrooks et de R. H. Lamarche, *Telecommunications: A Strategic Perspective*, Moncton, Institut canadien de recherche sur le développement régional, 1987*a*.

_____, « L'entreprenariat canadien-français – Une radiographie », *Gestion*, vol. 12, n° 4, 1987*b*.

_____, « A political economy perspective of the early 1980s », dans l'ouvrage publié sous la direction de C. A. Barret, *Key Economic and Social Issues of the Early 1980s*, Ottawa, Conference Board of Canada, 1980.

_____, « The regulatory process and economic performance », dans l'ouvrage publié sous la direction de G. B. Doern, *The Regulatory Process in Canada*, Toronto, MacMillan, 1978.

PAQUET, G. et J. P. WALLOT, « Nouvelle France/Quebec/Canada: A World of Limited Identities », dans l'ouvrage publié sous la direction de N. Canny et A. Pagden, *Colonial Identity in the Atlantic World*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1987.

PARKER, Michael et Jane SLAUGHTER, « Managing by stress: The dark side of team concept », *ILR Report*, automne 1988.

PARKER, William N., ed., « An historical introduction », *Economic History and the Modern Economist*, Oxford, Basil Blackwell Inc., 1986.

PARKIN, M. et R. BADE, *Modern Macroeconomics*, Scarborough, Prentice Hall, 1986.

PARRY, M., « Some implications of climatic change for human development », dans l'ouvrage publié sous la direction de W. C. Clark et R. E. Munn, *Sustainable Development of the Biosphere*, Cambridge (R.-U.), Cambridge University Press, 1986, p. 378-407.

PARSONS, « The domestic employment consequences of managed international competition in apparel », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Laura D'Andrea Tyson et collab., *The Dynamics of Trade and Employment*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1988.

PASQUERO, J., « Bilateral protectionism: Lessons from a cause célèbre », *California Management Review*, vol. 30, n° 2, 1988.

PASSET, René, *L'économique et le vivant*, Paris, Payot, 1979.

PELED, Abraham, « The next computer revolution », *Scientific American*, vol. 257, n° 4, octobre 1987.

PERRON, Pierre, « Macroeconomics and the Canadian income security system: An overview », Document n° 336, Conseil économique du Canada, Ottawa, septembre 1987.

PERRON, Pierre et François VAILLANCOURT, « The evolution of poverty in Canada, 1975-1980 », Document n° 343, Conseil économique du Canada, Ottawa, février 1988.

PERRY, A. M., et collab., « Energy supply and demand implications of carbon dioxide », *Energy*, vol. 7, 1982, p. 991-1004.

PERRY, George L., « What have we learned about disinflation? », *Brookings Papers on Economic Activity*, 1983, p. 587-602.

PHELPS, Edmund S., « Commodity-supply shock and full-employment monetary policy », *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 10, n° 2, mai 1978, p. 206-221.

_____, « Money-wage dynamics and labor market equilibrium », *Journal of Political Economy*, 1968, p. 678-711.

PHILLIPS, W.G.B., « Factors affecting the long-term availability of bulk materials », dans l'ouvrage publié sous la direction de Digby J. McLaren et B. J. Skinner, *Resources and World Development*, Dahlem Workshop Report: Physical, Chemical and Earth Sciences, n° 6, Chichester (R.-U.), John Wiley and Sons, 1987, p. 327-345.

PICOT, G., « Chômage et formation », document de recherche n° 2, Direction des études analytiques, Statistique Canada, Ottawa, 1987.

PINDER, John, ed., *National Industrial Strategies and the World Economy*, Londres, Croom Helm, 1982.

PIORE, Michael J. et Charles F. SABEL, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books, 1984.

PORAT, M. U., « Information, communication and division of labor », dans l'ouvrage publié sous la direction de M. Jussawalla et D. M. Lamberton, *Communication Economics and Development*, New York, Pergamon Press, 1982.

PRESCOTT, Edward, « Theory ahead of business cycle measurement », Research Department Staff Report 102, Federal Reserve Bank of Minneapolis, février 1986.

PRINZ, B., « Causes of forest damage: Major hypotheses and factors », *Environment*, vol. 29, n° 9, 1987, p. 10-15 et 32-37.

PRZEWORSKI, Adam et Michael WALLERSTEIN, « Democratic capitalism at the crossroads », *Democracy*, vol. 2, juillet 1982.

PSACHAROPOULOS, George, « Critical issues in education: A world agenda », *International Journal of Educational Development*, vol. 8, n° 1, 1988*a*, p. 1-7.

_____, « Education and development: A review », *The World Bank Research Observer*, vol. 3, n° 1, 1988*b*, p. 99-116.

_____, « Links between education and the labour market: A broader perspective », *European Journal of Education*, vol. 21, n° 4, 1986*a*, p. 409-415.

_____, « The planning of education: Where do we stand? », *Comparative Education Review*, vol. 30, n° 4, novembre 1986*b*, p. 560-573.

_____, « Returns to education: A further international update and implications », *Journal of Human Resources*, vol. 20, 1985, p. 583-604.

PSACHAROPOULOS, G. et W. LOXLEY, *Diversified Secondary Education and Development: Evidence from Colombia and Tanzania*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1985.

PUTNAM, Robert et Nicholas BAYNE, *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1987.

RAINWATER, L., M. REIN et J. SCHWARTZ, *Income Packaging and the Welfare State: A Comparative Study of Family Income*, Oxford, Clairnden Press, 1986.

RAMO, S., « Globalization of industry and implications for the future », dans l'ouvrage publié sous la direction de J. Muroyama et H. G. Stever, *Globalization of Technology: International Perspectives*, Washington (D.C.), National Academy Press, 1988, p. 12-31.

RASSEKH, S. et G. VAIDEANU, *Les contenus de l'éducation – Perspectives mondiales d'ici à l'an 2000*, Paris, UNESCO, 1987.

RAVETZ, J. R., *Scientific Knowledge and Its Social Problems*, Oxford, Clarendon Press, 1971.

RAWLS, J., *A Theory of Justice*, Cambridge, Balknap Press, 1971.

RESNICK, L. B., « Learning in school and out », *Educational Researcher*, décembre 1987, p. 13-20.

RIBEIRO, Darcy, *O processo civilizatório: Estudos de antropologia da civilização*, Petropolis (Brésil), Editora Vozes Ltda., 1981.

RICHARDSON, L. F., *Statistics of Deadly Quarrels*, Pittsburgh, Boxwood, 1960.

RIDDELL, W. C., « Collective agreement coverage and the union wage impact in Canada », exposé présenté à la réunion annuelle de l'Association canadienne d'économique tenue à Windsor, juin 1988.

_____, ed., *Adapting to Change: Labour Market Adjustment in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1986*a*.

_____, « Les relations de travail au Canada – Un aperçu », dans *Les relations de travail au Canada*, volume 16, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986*b*.

_____, *La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada*, volume 25, Études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986*c*.

ROACH, S. S., *America's Technology Dilemma: A Profile of the Information Economy*, New York, Morgan Stanley Special Economy Study, 1987.

ROBBINS, L., *Higher Education Report*, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1963.

ROBERTS, B. C., ed., *Industrial Relations in Europe: The Imperatives of Change*, Londres, Croom Helm, 1985.

RODHE, H. et R. HERRERA, ed., *Acidification in Tropical Countries*, Chichester (R.-U.), John Wiley and Sons, 1988.

ROSE, J. B. et G. N. CHAISON, « The state of the unions: United States and Canada », *Journal of Labor Research*, vol. 6, printemps 1985, p. 98-111.

ROSS, M., E. D. LARSON et R. H. WILLIAMS, « Energy demand and materials flow in the economy », 1988 (à paraître dans *Energy, the International Journal*).

ROSS, S., « International tax law: The need for constructive change », dans l'ouvrage publié sous la direction de H. Stein, *Tax Policy in the Twenty-First Century*, New York, John Wiley and Sons, 1988.

ROSTOW, W. W., *The World Economy: History and Prospect*, Austin, University of Texas Press, 1978.

ROTEMBERG, Julio J., « Interpreting some statistical failures of some rational expectations macroeconomic models », *American Economic Review*, 1984, p. 188-193.

RUMBERGER, R. W., *Overeducation in the U.S. Labor Market*, New York, Praeger, 1981.

RUSSELL, Peter, *Leading Constitutional Decisions*, Ottawa, Carleton University Press, à paraître.

SALATI, E., « The forest and the hydrological cycle », dans l'ouvrage publié sous la direction de R. E. Dickinson, *The Geophysiology of Amazonia*, New York, John Wiley and Sons, 1987, p. 273-296.

SAMUELSON, Paul A., « Economists and the history of ideas », *American Economic Review*, mars 1962.

SAND, P. H., « International policy responses to air pollution in Europe », *Environment*, vol. 29, n° 10, 1987, p. 16-20 et 28-29.

SAWYER, M., « La répartition des revenus dans les pays de l'OCDE », *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, juillet 1976, document hors série.

SCHON, D. A., *The Reflective Practitioner*, New York, Basic Books, 1983.

SCHULTZ, T. W., *Il n'est de richesse que d'hommes : Investissement humain et qualité de la population*, Paris, Bonnel, 1983.

SCHUMACHER, E. F., *A Guide for the Perplexed*, New York, Harper & Row, 1977.

SCHWEITZER, Thomas T., « The Alberta economy 1980-2000: Theme and variations », Document n° 246, Ottawa, Conseil économique du Canada, novembre 1983.

SEIGNIOUS, George M., II, et Jonathan Paul YATES, « Europe's nuclear superpowers », *Foreign Policy*, n° 55, été 1984.

SEWARD, S. B, « Demographic change in the Canadian economy: An overview », Montréal, Institut de recherches politiques, janvier 1987.

SHARPE, A., « The impact of the growth of the service sector on aggregate labour productivity in Canada », Centre canadien du marché du travail et de la productivité, mai 1988.

SHIMADA, Haruo et John Paul MACDUFFIE, « Industrial relations and humanware », document de travail, Sloan School of Management, MIT, 1987.

SHUMAN, Michael H., « Dateline main street: Local foreign policies », *Foreign Policy*, n° 65, hiver 1986-1987.

SIMEON, Richard, « Some issues of governance in Canada », document préparé pour la conférence de l'Institut de recherches politiques sur la gouvernabilité, juin 1987.

SINGER, Max, *Passage to a Human World: The Dynamics of Creating Global Wealth*, Indianapolis (Ind.), Hudson Institute, 1987.

SIOLI, H., ed., « Former and recent utilizations of Amazonia and their impact on the environment », dans *The Amazon: Limnology and Landscape Ecology of a Mighty Tropical River and Its Basin*, Dordrecht (Hollande), W. Junk Publisher, 1984, p. 692-706.

SMEEDING, T., L. RAINWATER, M. REIN, G. HAUSEN et G. SCHABER, *Poverty in Major Industrialized Countries*, document de travail n° 2, Luxemburg Income Study, Luxembourg, C.E.P.S., juillet 1985.

SOUTHAM NEWS, *Broken Words: Why Five Million Canadians Are Illiterate*, 1988.

_____, *Literacy in Canada: A Research Report*, Ottawa, The Creative Research Group, 1987.

SPECTOR, Leonard, *The New Nuclear Nations*, Vintage, 1985.

SPENNER, K., « The upgrading and downgrading of occupations: Issues, evidence and implications for education », *Review of Education Research*, vol. 55, 1985, p. 125-154.

STARES, Paul, *Space and National Security*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1987.

STARR, Chauncy, « Implications of continuing electrification », dans l'ouvrage publié sous la direction de la National Academy of Engineering, *An Energy Agenda for the 1990's*, Washington (D.C), National Academy Press, 1988.

STARR, S. Frederick, « Soviet Union: A civil society », *Foreign Policy*, n° 70, printemps 1988.

STATISTIQUE CANADA, *Tendances sociales*, Ottawa, n° 10, automne 1988.

_____, *L'éducation au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

_____, *La population active*, n° 71-001 au catalogue, divers numéros.

_____, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, n° 13-207 au catalogue, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, publication annuelle.

STERN, J., « The relationship between unemployment, morbidity and mortality in Britain », *Population Studies*, vol. 37, n° 1, 1983, p. 61-74.

STEWART, Gail, « Memo to summit decision makers, Canadians in June: The summit, the environment and the structures of government », mars 1988.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE, *World Armaments and Disarmament Yearbook: 1981*, Londres, Taylor and Francis Ltd., 1981.

STOCKMAN, David A., *The Triumph of Politics*, New York, Harper and Row, 1986.

STOFFAËS, C., *Fins de mondes*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1987.

STOLERU, L., *L'ambition internationale*, Paris, Le Seuil, 1987.

STORDAL, F. et I. ISAKSEN, « Ozone perturbations due to increases in N_2O, CH_4, and chlorocarbons: Two-dimensional time-dependent calculations », dans l'ouvrage publié sous la direction de J. Titus, *Effects of Changes in Stratospheric Ozone and Global Climate*, Washington (D.C.), Environmental Protection Administration, 1986.

SUMMERS, L., « Taxation in a small world » , dans l'ouvrage publié sous la direction de H. Stein, *Tax Policy in the Twenty-First Century*, New York, John Wiley and Sons, 1988.

SUMMERS, R. et H. HOSKIN, « A new set of international comparisons of real product and price levels: Estimates for 30 countries, 1950-1985 », *The Review of Income and Wealth*, série 34, n° 1, mars 1988, p. 1-25.

SVEDIN, U. et B. ANIANSSON, *Surprising Futures: Notes from an International Workshop on Long-Term World Development*, compte rendu d'un atelier tenu à Friibergh (Suède) en janvier 1986, Stockholm, Swedish Council for Planning and Coordination of Research, 1987.

TANSLEY, A. G., « Succcession: The concept and its values », *Proc. Intern. Plant. Sci. 1926*, 1929, p. 677-686.

TAUBMAN, P. J. et T. WALES, « Higher education, mental ability and screening », *Journal of Political Economy*, janvier-février 1973.

TAWNEY, R. H., *Equality*, 4e édition, Londres, Allen and Unwin, 1952.

TAYLOR, John B., « Aggregate dynamics and staggered contracts », *Journal of Political Economy*, 1980, p. 1-23.

The London Economist, « Training for work », le 20 décembre 1986.

THOMAS, Robert J., « Technological choice: Obstacles and opportunities for union-management consultation on new technology », document de travail n° 1987-88, Sloan School of Management, MIT, 1988.

THOMPSON, Mark E. et Anil VERMA, « Managerial strategies in industrial relations in the 1980's: The Canadian experience », document présenté au 2e congrès régional européen de l'Association internationale de relations professionnelles, Hertzilya (Israël), du 13 au 17 décembre 1987.

THOREAU, Henry David, *Walden, or Life in the Woods*, Harmondsworth (R.-U.), Penguin Illustrated Classics, 1938.

TINBERGEN, J. et G. PSACHAROPOULOS, « La planification des politiques d'enseignement dans les pays de l'OCDE et ses perspectives à long terme – Questions et propositions », dans *La planification de l'enseignement vers une réévaluation*, Paris, OCDE, 1983, p. 250-333.

TOTH, F., « Practicing the future », document de travail, parties 1 et 2, Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués, Laxenburg (Autriche), 1987.

TOTH, F., E. HITZSNYIK-TOTH et W. C. CLARK, ed., *Scenarios of Socioeconomic Development for Studies of Global Environmental Change: A Critical Review*, Laxenburg (Autriche), Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués, 1988.

TYRE, Marcie J., « Managing the introduction of new process technology: A study of organizational problem solving at the plant level », thèse de doctorat inédite en administration des affaires, Harvard Graduate School of Business Administration, 1988.

U.S. Bureau of Labor Statistics, *Employment Cost Index Report*, 1988*a*.

_____, « Union membership as a percent of nonagricultural wage and salary employees », données inédites, 1988*b*.

_____, *Occupational Outlook Handbook*, Bulletin n° 2250, avril 1986*a*.

_____, *Occupational Projections and Training Data*, Bulletin n° 2251, avril 1986*b*.

_____, *Employment and Earnings*, années diverses.

U.S. COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY, *Environmental Trends*, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1981.

U.S. NATIONAL AERONAUTICS AND SPACE ADMINISTRATION (NASA), *Executive Summary of the Ozone Trends Panel Report*, Washington (D.C.), NASA, le 15 mars 1988.

_____, *Present State of Knowledge of the Upper Atmosphere: An Assessment Report*, publication de référence n° 1162, Washington (D.C.), NASA, 1986.

U.S. NATIONAL RESEARCH COUNCIL, « Toxic substances in the environment », dans *Science and Technology: A Five-Year Outlook*, San Francisco, W. H. Freeman, 1979, ch. 9.

U.S. NATIONAL SCIENCE FOUNDATION, *Science and Engineering Indicators – 1987*, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1988.

VALASKAKIS, Kimon, et collab., *The Conserver Society: A Workable Alternative for the Future*, New York, Harper and Row, 1979.

VALÉRY, Paul, *Regards sur le monde actuel*, Paris, Stock, 1936.

VARIAN, H. R., « Redistributive taxation as social insurance », *Insurance of Public Economics*, vol. 14, 1980, p. 49-68.

VERNADSKY, W. I., « The biosphere and the noösphere », *American Scientist*, vol. 33, 1945, p. 1-13.

VICKERS, G., *The Art of Judgment*, Londres, Methuen, 1965.

VOGEL, K., « The search for compatible tax systems », dans l'ouvrage publié sous la direction de H. Stein, *Tax Policy in the Twenty-First Century*, New York, John Wiley and Sons, 1988.

VOYER, R. D. et M. G. MURPHY, *Global 2000: Canada*, Toronto, Pergamon Press, 1984.

VROMAN, Wayne et Susan VROMAN, « Wage adjustments to increased foreign competition », dans l'ouvrage publié sous la direction de Barbara D. Dennis, *Industrial Relations Research Series, Proceedings of the Fortieth Annual Meeting*, Chicago, décembre 1987.

WEILER, P., « Striking a new balance: Freedom of contract and the prospects for union representation », *Harvard Law Review*, vol. 98, décembre 1984, p. 351-420.

_____, « Promises to keep: Securing workers' rights to self-organization under the NLRA », *Harvard Law Review*, vol. 96, juin 1983, p. 1769-1827.

WEISS, F. D., et collab., *Trade Policy in West Germany*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1988.

WEITZMAN, M. L., *The Share Economy*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1984.

WESTNEY, Eleanor, « Designing for designers », *Technology Review*, avril 1986, p. 26-69.

WHEELER, D., « Human resource development and economic growth in developing countries: A simultaneous model », document de travail n° 407, Banque mondiale, Washington (D.C.), 1980.

WIGLE, Randall, « General equilibrium evaluation of Canadian-U.S. trade liberalization in a global context », *Canadian Journal of Economics*, vol. 21, 1988, p. 539-564.

WILDAVSKY, A., *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little, Brown, 1979.

WILENSKY, H. L., *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley, University of California Press, 1975.

WILSON, W. J., *The Truly Disadvantaged: The Inner-City, the Under Class and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.

WOLFF, E. N. et W. G. BAUMOL, « Sources of post-war growth of information activity in the United States », dans l'ouvrage publié sous la direction de L. Osberg, *The Information Economy: Unbalanced Growth and Its Implications*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1988, ch. 2.

WOLFSON, Michael, « The arithmetic of income security reform », dans l'ouvrage publié sous la direction de Shirley B. Seward et Mario Iacobacci, *Approaches to Income Security Reform*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1987.

_____, « Stasis amid change: Income inequality in Canada, 1965-1983 », *The Review of Income and Wealth*, série 32, n° 4, décembre 1986, p. 337-370.

WOOD, B., « The middle powers and the general interest », Institut Nord-Sud, Ottawa, 1988.

WORLD RESOURCES INSTITUTE, *World Resources 1986: An Assessment of the Resource Base that Supports the Global Economy*, New York, Basic Books, 1986, ch. 12.

YORK, E. T., « Research to achieve sustainable food production in developing countries », 1988 (à paraître dans *Environment*).

YOUNG et LAWSON, « What fuels U.S. job growth? Changes in technology and demand on employment growth across industries, 1972-84 », document présenté à un panel sur la technologie et l'emploi, 1986.

ZACHARIAH, K. C., « Fertility, school age population and enrollment ratios », Banque mondiale, Washington (D.C.), 1986.

Conseil economique
du Canada

Economic Council
of Canada